CIRCULO DE EMPRESARIOS

Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España

José Piñera

Con la colaboración de
Alejandro Weinstein

Madrid, julio, 1996

CIRCULO DE EMPRESARIOS

Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España

José Piñera

Con la colaboración de:
Alejandro Weinstein

Madrid, julio, 1996

Este trabajo ha sido preparado por el International Center for Pension Reform (ICPR) y patrocinado por el Círculo de Empresarios.

José Piñera es presidente del ICPR y como ex ministro de Trabajo y Previsión Social fue responsable, en 1980, de la reforma del sistema de pensiones de Chile. Alejandro Weinstein es colaborador del ICPR y consultor profesional independiente.

© by Círculo de Empresarios
Serrano, 1, 4.º - 28001 Madrid

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Los trabajos reflejan las opiniones de los colaboradores, sin implicar necesariamente identificación del Círculo de Empresarios con su contenido.

Depósito Legal: M. 25.600-1996.
Imprime: Artes Gráficas Cuesta, S. A. Avda. Pedro Díez, 33. 28019 Madrid.

Indice

Presentación 7

Resumen ejecutivo 11
El sistema actual está abocado a la quiebra 12
El modelo de capitalización individual es mejor 13
La transición gradual es posible 15
Conclusión 17

I. Introducción 19

II. La crisis 23
Apéndice: Tablas de los gráficos presentados 35

III. La solución 37
El desafío español 38
a) La capitalización individual 38
b) Administración privada 39
c) Regulación estatal 39
d) Garantía de pensión mínima 39
El sistema de capitalización 41
La transición 48
Proyección del sistema de reparto una vez iniciada la reforma 49
Bono de Reconocimiento 56
Fondo de Pensiones 65
Impacto fiscal de la reforma 67
Apéndice: Tablas de los gráficos presentados 72

Anexo 1 El modelo 79
Proyecciones del sistema de reparto vigente 79
1. Número de cotizantes y pensiones 79
1.1. Número de cotizantes 80
— Población 80
— Tasa de actividad 83
— Tasa de paro 87
— Cotizantes a la Seguridad Social 90
1.2. Número de pensiones 98
— Pensiones de jubilación 101
— Pensiones de invalidez 107
— Pensiones de viudedad 113
— Pensiones de orfandad, favor familiar y otras 121
— Total pensiones 127
• Pensiones por clase 127
• Pensiones por régimen 131
1.3. Relación cotizantes/pensiones 135
2. Cotizaciones y costo de pensiones 138
2.1. Cotizaciones 138
— Tasas de cotización 139
— Salarios imponibles 147
— Cotizaciones 151
2.2. Costo de pensiones 156
— Importe de las altas iniciales de pensiones 158
— Importe de las bajas de pensiones 165
— Importe medio de las pensiones 168
— Gasto en pensiones 173
Apéndice: Tablas de los gráficos presentados 178

Anexo 2 Veinte claves del éxito y una crisis desesperada 183

Bibliografía 193

Presentación

El sistema español de pensiones está bajo sospecha. Esta cuestión ha sido corroborada, en fechas recientes, por las conclusiones de una secuencia de distintos trabajos elaborados desde perspectivas diferentes[1]. Desde la perspectiva política también ha sido reconocida asimismo por el llamado Pacto de Toledo acordado entre los principales partidos políticos a comienzos de 1995[2].

En tal contexto de preocupación generalizada sobre las posibilidades de supervivencia a medio/largo plazo del sistema actual español de pensiones, el Círculo de Empresarios, con el propósito de animar el debate nacional sobre una estrategia de política de pensiones que lleve en el futuro a pensiones seguras y suficientes, compatibles además con el buen funcionamiento de la economía española en su apertura a la competencia externa en un mundo crecientemente globalizado, encargó un análisis en torno a la viabilidad en la economía española de un sistema de pensiones radicalmente distinto del actualmente problemático. Así, frente a las dudas que plantea el sostenimiento en el tiempo de un sistema de reparto, *se solicitó un análisis sobre las condiciones de implantación, coste e implicaciones de un sistema de pensiones basado en la capitalización.*

Tal tarea se encomendó a José Piñera, presidente del International Center for Pension Reform (ICPR), que como Ministro de Trabajo y Previsión Social fue responsable, en 1980, de la reforma del sistema de pensiones de Chile.

---

[1] Por orden de aparición: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *La Seguridad Social en el umbral del siglo xxi. Estudio Económico Actuarial.* Madrid, noviembre, 1995; José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz (directores), *La reforma del sistema público de pensiones en España.* «La Caixa», Colección Estudios e Informes, n.º 4, 1995, Barcelona, diciembre, 1995; Towers Perrin, *Análisis de los sistemas de pensiones.* Inverco, Madrid, enero, 1996; José Barea y José Manuel González-Páramo (co-directores), *Pensiones y prestaciones por desempleo.* Fundación BBV, Bilbao, marzo, 1996.

[2] *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie E, n.º 134, 12-4-1995.

Las páginas que siguen recogen su trabajo. En síntesis exponen *cómo se hace y cuánto cuesta convertir el sistema de reparto de pensiones español en un sistema de capitalización.*

Los supuestos principales en los que se ha basado el estudio, así como referencias a los que se han utilizado en la elaboración de los trabajos sobre el sistema español de pensiones antes mencionados, se incluyen en los apartados correspondientes del Anexo 1 *El modelo*.

El trabajo realizado tiene dos partes. En primer lugar, una *proyección del sistema de reparto vigente* en una perspectiva de treinta años *(1995-2025).* En segundo lugar, la exposición de las bases conceptuales y estimaciones cuantitativas de una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones actual, para que un *sistema de capitalización individual,* en la línea del que existe en Chile y en otros países, vaya paulatinamente reemplazando al sistema de reparto vigente.

La conclusión general es que *la economía española puede pasar a un sistema de capitalización del tipo chileno, aunque ciertamente ésta no sea la única vía posible de capitalización.*

A la luz de lo que se conjetura que será la evolución en el curso de los próximos treinta años del actual sistema de pensiones, lo que aquí se presenta opta por la sustitución del sistema de reparto por otro de capitalización. Esto se separa de lo que podría denominarse *enfoque Pacto de Toledo,* que solamente pretende enderezar el rumbo del sistema de reparto actual para evitar las futuras dificultades que hoy se le pronostican.

En relación con esto, sin embargo, es importante subrayar dos cuestiones. En primer lugar, que el Pacto de Toledo todavía tiene que *pasar de la situación de declaración de intenciones a la de concretarse en los números que lo definan de manera específica.* Esto es: un orden de prioridades

entre los distintos objetivos parciales, un grado de intensidad en la búsqueda de los mismos, así como la dimensión temporal de las cosas. En segundo lugar, que el objetivo general de la estrategia que contempla es la *reducción del déficit creciente del sistema actual a costa de los próximos pensionistas* (no de los actuales).

Con este volumen el Círculo de Empresarios pretende hacer una contribución a un debate que es importante para la sociedad y la economía española. Puesto que, bajo la forma que sea, el sistema de pensiones absorbe hoy una considerable cantidad de recursos, y los seguirá absorbiendo en el futuro, al tiempo que sus características tienen una influencia directa en algunos modos de operar relevantes para la economía española en su conjunto.

Finalmente, hay que resaltar el agradecimiento del Círculo de Empresarios a todas las personas que han hecho posible la elaboración de este estudio, y muy especialmente a la Bolsa de Madrid por su colaboración.

Resumen ejecutivo

El sistema público de pensiones es el programa de mayor gasto que realiza el Estado español. En 1994 ese gasto alcanzó la suma de 5,5 billones de pesetas, lo que representó un 8,5% del PIB. Incluso con supuestos conservadores, este gasto muestra una clara tendencia de crecimiento en el futuro, tanto en términos absolutos como en proporción del PIB.

En este estudio se plantean tres tesis:

1. El actual sistema estatal de reparto está abocado, desde una perspectiva económica, a la quiebra.
2. El modelo de capitalización individual, administrado por el sector privado, es superior al sistema de reparto, tanto para el trabajador como para la sociedad.
3. La propuesta que aquí se hace de transición gradual desde un sistema a otro es viable desde un punto de vista fiscal.

Para demostrar numéricamente la primera y tercera tesis, se ha elaborado un completo *modelo del sistema de pensiones español.* Este permite proyectar su evolución futura bajo distintos supuestos acerca de los parámetros claves que la determinan, y mostrar de manera transparente estos resultados. Así se puede obtener el modelo para cualquier conjunto de supuestos y, a la vez, simular el efecto de una reforma, con todas sus posibles variantes.

El sistema actual está abocado a la quiebra

Utilizando un conjunto de datos exógenos, como las proyecciones más recientes de población, e incorporando supuestos «razonables» acerca de la

evolución de parámetros macroeconómicos cruciales, tales como el crecimiento del empleo, del Producto Interno Bruto y de las remuneraciones reales, se llega a la inequívoca conclusión de que el sistema actual no es viable en el medio plazo, manteniendo las reglas que hoy tiene, en particular las de contribuciones y beneficios.

El régimen de reparto ha logrado mantener un precario equilibrio financiero en los últimos años, explicado en gran parte por el significativo incremento que han registrado las contribuciones correspondientes a los afiliados activos, y también por un mayor aporte estatal al sistema. Lo primero responde a mayores tasas de cotización y al crecimiento de los salarios, mientras que lo segundo se debe a mayores desembolsos que ha debido afrontar el fisco español como cotización de los desempleados y aporte para complementar aquellas pensiones que están por debajo de los mínimos garantizados. Es claro que las tasas de cotización no pueden seguir subiendo.

Por otra parte, los mayores sueldos de los últimos años se transformarán, inevitablemente (si se mantienen las reglas vigentes), en mayores pensiones en el futuro, gasto al que el régimen de reparto no podrá enfrentarse. La posibilidad de incrementar permanentemente el aporte del Estado al sistema parece altamente improbable, dada la abultada deuda pública española y el elevado déficit fiscal que se registra en la actualidad.

El déficit del sistema de pensiones crecerá en forma exponencial en los próximos años hasta llegar a ser de 5,5 billones de pesetas (de 1994) en el año 2025, es decir, de *un 37% del gasto en pensiones en ese año.* Si se supone que el PIB crecerá a una tasa promedio anual de un 2,5%, entonces el déficit del sistema de reparto llega a ser superior al *4% del PIB* en el año 2025.

Es evidente que se le pueden hacer ajustes al actual sistema, en la línea de los acuerdos del llamado «Pacto de Toledo», significando todos ellos mayo-

res contribuciones de los actuales trabajadores o menores beneficios para los futuros jubilados, como manera de reducir este déficit. Sin embargo, de otros estudios se concluye que ninguna de las modificaciones que se han planteado en el debate público, por sí sola, consigue eliminar el déficit y mucho menos revertir su tendencia. Sólo se logra atenuar su tendencia creciente.

El hecho inamovible que condena a la quiebra, desde una perspectiva económica (incapacidad de cubrir los beneficios prometidos con sus propios recursos), al sistema de reparto español es la *tendencia demográfica.* La declinación de la tasa de natalidad así como el progresivo envejecimiento de la población, significa que cada vez será menor la relación entre los trabajadores activos y jubilados. Como, en un sistema de reparto, los primeros financian las pensiones de los segundos, la carga se irá haciendo insostenible. Si se persiste en aumentar el impuesto a la contratación de trabajadores, que eso significan las elevadas tasas de cotización de la Seguridad Social, se provocará un desempleo aún mayor.

El actual sistema hace imposible escapar a este *dilema:* o mayor desempleo o menores beneficios para los actuales o futuros jubilados.

El modelo de capitalización individual es mejor

Por lo expresado, una primera razón para realizar una reforma al actual régimen de pensiones español es el creciente costo que el mantenimiento de este sistema le supondrá a los trabajadores, al Estado y a la economía de España. Pero es un error de perspectiva creer que esta es la única razón para realizar una reforma.

La segunda gran razón es que la creación de un sistema basado en la capitalización individual, y administrado por el sector privado en condiciones de

competencia, genera tales beneficios que habría que hacer esta reforma incluso si el sistema de reparto fuera viable financieramente.

Los *beneficios* del sistema de capitalización individual han sido destacados por múltiples publicaciones. Estos logros se han constatado en la experiencia chilena, que ya tiene quince años, y donde los resultados son elocuentes. Los beneficios pueden resumirse de la siguiente manera:

1. *Eleva las pensiones.* En efecto, la rentabilidad de una cartera de inversiones de un sistema de capitalización privado será, con toda seguridad, mayor que la tasa de crecimiento de los salarios en un período de 40 años (como es bien sabido, la tasa de crecimiento de los salarios constituye el techo de un posible aumento de las pensiones en un sistema de reparto maduro).

2. *Incrementa el empleo.* Un sistema de capitalización se financia con el ahorro obligatorio de los trabajadores, el cual en tanto es percibido como propiedad individual no constituye un impuesto a la contratación de mano de obra. Además, el sistema puede funcionar con una tasa de ahorro obligatorio muy inferior a la tasa de contribuciones que exige el sistema de reparto. Por lo tanto, se elimina una distorsión en el mercado de trabajo que obstaculiza la creación de empleos. (El subsidio estatal a la pensión mínima se financia con impuestos generales).

3. *Aumenta el ahorro.* Al imponerse una tasa mínima de ahorro y al crearse incentivos para el ahorro adicional, es altamente probable que el resultado neto sea un incremento del ahorro nacional, especialmente si el Estado coopera reduciendo gastos superfluos como aporte al financiamiento de la transición.

4. *Mejora la productividad del capital.* Al asignarse este ahorro a través de mercados de capitales competitivos y transparentes, sin ninguna obligación de dedicarlos a financiar el gasto público o los déficit de

empresas estatales, mejora la eficiencia del proceso de ahorro-inversión de la economía.

5. *Potencia la tasa de crecimiento del PIB,* debido al aumento del ahorro y del empleo, así como el incremento en la productividad del trabajo y del capital.

6. *Reduce el poder del Estado en la economía.* Al traspasar al sector privado el control de los recursos asociados a la provisión de pensiones, la reforma implica una gigantesca descentralización de poder desde el Estado hacia la sociedad civil.

7. *Despolitiza el sistema de pensiones.* Como el nivel de los beneficios del sistema de pensiones ya no depende de decisiones legislativas, esta materia deja de ser un tema permanente de discusión política, eliminando las incertidumbres de los actuales y futuros pensionistas.

8. *Estimula una cultura laboral de ahorro y disciplina la gestión económica nacional.* Como los trabajadores pueden diseñar su vida de retiro como la prefieran (edad de retiro y nivel de jubilación), esto estimula el ahorro y el esfuerzo personal como factores decisivos para lograr las metas personales para la vejez. Asimismo, el lazo que se crea entre el valor de la cuenta individual y la buena marcha de la economía, transforma a todos los trabajadores del sistema de capitalización en «vigilantes» de una buena conducción de las empresas y de la economía.

La transición gradual es posible

Desde ya, es preciso aclarar que la reforma no consiste, como algunos equivocadamente sostienen, en transformar el actual sistema de reparto en uno de capitalización. En otras palabras, no se pretende, bajo ninguna circunstancia, crear un fondo para capitalizar el actual pasivo del sistema público de reparto.

La reforma propuesta en este estudio —con una transición deliberadamente gradual y prudente— consiste en darle a todos los trabajadores menores de 45 años que actualmente pertenecen al sistema de pensiones de reparto, la *libertad de optar* por cambiarse a un sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas especializadas. Los que ingresen en el futuro a la fuerza de trabajo acceden automáticamente al sistema de capitalización individual. A los trabajadores mayores de 30 años que decidan cambiarse, el Estado les entrega un Bono de Reconocimiento que les compense, total o parcialmente (según la edad), por las contribuciones realizadas en el sistema de reparto.

Los que deciden no cambiar de sistema, los mayores de 45 años y los actuales pensionistas, permanecen en el sistema de reparto de acuerdo con todas sus reglas, incluyendo la actualización de las pensiones.

Se supone que se traslada al nuevo sistema el 60% de los trabajadores menores de 45 años a razón de un 10% por año, a partir de enero de 1997. También se ha supuesto que el Estado captará un 50% de los recursos que manejen los Fondos de Pensiones, emitiendo bonos estatales a tasas de interés de mercado. El Estado podrá comenzar a amortizar esta «deuda puente» de la transición cuando disminuya el futuro gasto fiscal por pago a pensionistas.

En el sistema de capitalización se ha calculado una tasa de contribución del 13%, inferior a la existente, de un 21,35. Por otra parte, se ha supuesto que la diferencia entre la tasa actual de contribución al sistema de pensiones de reparto (un 21,35% para el Régimen General y de los Autónomos) y la tasa del régimen de capitalización (13%) se mantenga durante la transición, para los que se trasladan al nuevo sistema, como una «Tasa de Aporte a la Transición».

Se concluye que la solución propuesta significa *un ahorro de recursos fiscales* en el largo plazo. En efecto, la comparación relevante es aquélla entre la evolución del déficit fiscal sin reforma y aquélla con reforma. Sólo hasta el año 2003 (siete años desde el comienzo del nuevo sistema), la reforma signi-

fica, en el escenario más probable (que se define como Escenario Intermedio), un costo fiscal superior al costo fiscal de mantener el actual sistema.

En efecto, en el Escenario Intermedio, en que la tasa de crecimiento económico se eleva en un 1% por año como consecuencia del proceso iniciado por esta reforma (desde 2,5 a 3,5% anual), el costo fiscal de la transición a financiar por fuentes exógenas evoluciona de la siguiente manera durante los próximos siete años (como porcentaje del PIB): 1997: 0,12%; 1998: 0,27%; 1999: 0,37%; 2000: 0,41%; 2001: 0,38%; 2002: 0,32%; 2003: 0,09% y finalmente, en el *2004 se registra el primer superávit, respecto del caso sin reforma,* de un 0,12% del PIB. De ahí en adelante, este excedente crece hasta llegar a ser un 5,4% del PIB en el año 2025.

En estos cálculos no se considera el posible efecto fiscal positivo adicional que produciría la reforma. Este se refiere a que, una vez hecha una reforma estructural del sistema de pensiones, en la línea de lo que recomiendan instituciones como el Banco Mundial y la OCDE, es casi seguro que los mercados financieros internacionales reducirán la prima de riesgo que exisgen a la deuda pública española.

Conclusión

Por lo tanto, la mala noticia para España es que su actual sistema de pensiones no es viable. La buena noticia es que existe un modelo alternativo, que se ha probado que funciona, y que existen escenarios que hacen posible la transición gradual desde el actual sistema de reparto a uno de capitalización individual.

España tiene la oportunidad de ser el país europeo pionero en resolver, de manerá definitiva, la crisis del sistema de pensiones. Un sistema de capitalización individual no sólo le daría una verdadera seguridad social al trabajador español, sino también una ventaja a la empresa y a la economía de España para competir en la Europa unificada del siglo XXI.

I. Introducción

El primer objetivo de este estudio es proyectar, en una perspectiva de mediano plazo (30 años), la evolución financiera del conjunto de regímenes de pensiones de la Seguridad Social (SS) obligatoria vigente en España. Esta proyección supone que la legislación del sistema se mantiene inalterada en su estructura básica y en los principales parámetros que condicionan sus resultados durante todo el período proyectado. Junto con presentar las conclusiones más relevantes desde el punto de vista macroeconómico y de las finanzas públicas, en el trabajo se describen en detalle los supuestos usados, sean criterios propios o de terceros. Para los primeros se exponen los argumentos que los justifican, mientras que los segundos aparecen debidamente citados.

Es importante hacer notar que este estudio no analiza la totalidad de las prestaciones de la SS, sino sólo las pensiones contributivas[1]. Más aún, se introducen numerosos supuestos con el fin de lograr una total separación de las pensiones de otros beneficios (sanidad, maternidad, servicios sociales, etc.).

Posteriormente se explican las bases conceptuales y cuantitativas de una propuesta de reforma estructural al sistema de pensiones. Esta reforma

[1] Por lo tanto, se excluyen las pensiones y otros beneficios de carácter no contributivo. A su vez, fuera del ámbito de la SS y, en consecuencia, también fuera del alcance de este trabajo, existe un sistema de protección específico para los funcionarios públicos (civiles y militares), formado por el doble mecanismo del Régimen de las Clases Pasivas y el Mutualismo Administrativo. Estos esquemas incluyen pensiones, pensiones de guerra, prestaciones económicas y asistencia sanitaria, estas últimas cubiertas por el Mutualismo. A diferencia de la SS, los beneficios de las Clases Pasivas tienen un financiamiento explícito (y al parecer ilimitado) del Estado puesto que se consideran como ingresos sólo las retenciones efectuadas a los funcionarios aportantes, por lo que el fisco completa la diferencia en los Presupuestos Generales. Este método de financiamiento se denomina de «presupuestación». Por lo tanto, no existe, como en la SS, una cotización del empleador. Se deduce entonces que no cabe el concepto de «equilibrio financiero» que es primordial en la SS. Como referencia, los trabajadores cotizan un 3,86% para el Régimen de Clases Pasivas y un 7,56% para el Mutualismo, ambos porcentajes sobre «haberes reguladores» fijos y no sobre el sueldo efectivo. Estos haberes fluctuaron entre 347 596 y 141 722 ptas. en 1995, siendo el haber máximo inferior al máximo de la SS mientras que el mínimo fue mayor al de la SS. Esto significa un mayor costo para los que ganan menos del haber mínimo (si existen) y una tasa de cotización menor para los que perciben ingresos por sobre el haber máximo. Para más detalles véase **Pensiones y prestaciones por desempleo**. Fundación BBV, marzo, 1996; de José Barea y José Manuel González-Páramo (co-directores).

propone que un régimen de capitalización individual, como el que existe en Chile, vaya paulatinamente reemplazando al sistema de reparto existente. Se asume, como hipótesis general, que el nuevo sistema se desarrolla en el mismo contexto de supuestos que la proyección del régimen de reparto. Sin embargo, la evidencia teórica y empírica, así como la opinión de diversos expertos independientes, coinciden en señalar que la introducción (coherente y cuidadosa) de un régimen de capitalización individual diseñado apropiadamente tiene importantes efectos positivos en la economía, en particular en el nivel de ahorro interno, en el empleo y en la flexibilización del mercado de trabajo, y en el funcionamiento del mercado de capitales. Por estas razones, para el caso de la reforma, las proyecciones también consideran escenarios que reflejan un mayor crecimiento económico.

En particular, en el trabajo se analiza el déficit de caja que se generará en las actuales entidades administradoras de pensiones, producto del posible traspaso de una parte importante de los cotizantes activos del sistema actual al régimen de capitalización individual. Al no contar con las contribuciones de los traspasados, la SS vigente deberá enfrentar los pagos de las pensiones que tiene comprometidas, tanto a las personas que ya están pensionadas como a aquellos aportantes que decidan permanecer en el esquema antiguo y, por lo tanto, les corresponda jubilar o pensionarse en los próximos años. Un segundo compromiso que genera la reforma que se propone se refiere a que, al cabo de un tiempo, la SS deberá reembolsar a los cotizantes traspasados los derechos o aportes que éstos hubieren hecho en el sistema antiguo. Este reembolso se denomina «Bono de Reconocimiento». Las proyecciones con reforma consideran los dos elementos anteriores.

Para efectos de claridad conceptual es importante enfatizar desde ya que el verdadero impacto fiscal de la reforma será la diferencia neta entre el déficit fiscal que significa mantener el régimen de reparto, menos el déficit que involucra la aplicación de la reforma. En el caso que el déficit con reforma

sea menor que sin reforma, resultado al que en efecto se llega al cabo de pocos años de funcionamiento del nuevo sistema, se concluye que la reforma produce superávit al fisco español puesto que le ahorra desembolsos respecto de haber mantenido el esquema de reparto.

Una segunda precisión se refiere a que en el régimen de reparto el déficit adquiere características crónicas mientras que con la reforma el déficit corresponde a un elemento de transición que, indudablemente, desaparece cuando se extingue por completo el sistema antiguo. En esta perspectiva los déficit tienen connotaciones muy distintas. En efecto, en el régimen de reparto el déficit es un costo permanente que refleja su insolvencia patrimonial, mientras que el déficit asociado a la reforma es una inversión transitoria que realiza el país para sanear su sistema de pensiones.

Por último, se entregan estimaciones que permiten dimensionar el impacto de la reforma en el mercado de capitales.

II. La crisis

Para efectos de este trabajo se define como resultado del régimen de pensiones a la siguiente expresión:

Esquema 1

Resultado Neto del Sistema de Pensiones =
Cotizaciones para Pensiones (Excl. riesgos laborales y otros beneficios)
+ Cotizaciones de desempleados (INEM)
+ Aporte estatal para complemento de pensiones mínimas
- Gasto en Pensiones (N.º de pensiones × Importe medio)
- Gasto de Administración Central asignado a pensiones

Como se aprecia, la definición empleada recurre a conceptos efectivos y no a partidas devengadas, como podría ser el reconocimiento de mayores o menores deudas por pagar o por cobrar, u otros similares. En este sentido, cabe comentar que, a diferencia de las compañías de seguros de vida que contabilizan los costos futuros en las llamadas «reservas matemáticas», lo común es que el régimen de pensiones lleve una contabilidad sobre asientos efectivos, similar a la del Esquema 1. Por lo tanto, se desconoce la magnitud de los compromisos asumidos para los próximos años. Es probable que exista una justificación razonable para adoptar el registro contable simple en el caso del régimen de pensiones, en especial porque los ingresos futuros son inciertos (las cotizaciones), mientras que la aseguradora constituye inversiones financieras de su propiedad para responder por los siniestros esperados; y porque, al no ser empresas privadas, no tienen un patrimonio definido que permita un análisis de su viabilidad económica. No obstante la validez de estas razones a nivel contable, la práctica mencionada lleva, generalmente, a presentar la situación patrimonial y financiera del régimen de pensiones de reparto en forma distorsionada o miope porque no refleja la solvencia patrimonial en una perspectiva de mediano plazo.

Dada la limitación explicada que tienen los estados financieros comunes de los regímenes de pensiones, se desprende que la verdadera situación patrimonial del sistema de pensiones aparece con mucha mayor claridad en el ejercicio de proyecciones que se hace en este trabajo que en los informes contables. En este sentido, puede decirse que el patrimonio económico del sistema será el valor actualizado de los activos (las cotizaciones y otros ingresos, las cotizaciones de desempleados y el aporte estatal para complementos de mínimos) menos los pasivos (los pagos de pensiones) y menos el costo de administración. En otras palabras, el valor del patrimonio depende directamente del resultado neto definido en el esquema anterior.

Se debe mencionar que para la construcción del modelo del sistema de pensiones español, se ha utilizado un conjunto de antecedentes exógenos, como las proyecciones más recientes de población, y se han incorporado supuestos «razonables» acerca de la evolución de parámetros macroeconómicos cruciales, tales como el crecimiento del empleo, del Producto Interno Bruto y de las remuneraciones reales. En particular, los supuestos globales son similares a los de otros estudios (MTSS, Herce, Barea, OCDE), salvo excepciones puntuales que se indican en el texto[2].

Antes de analizar los resultados, cabe mencionar que los gastos de administración centrales asignados a pensiones corresponden a los Servicios Comunes de la SS, los que incluyen las partidas de Tesorería General y Gerencia de Informática. Desde el punto de vista funcional se considera la gestión de cotización y recaudación, la gestión financiera, la gestión del patrimonio, el desarrollo del Sistema Integrado de gestión (Gerencia de Informática) y la Administración, servicios generales, control interno de tesorería y servicios funcionales comunes. Esto, de acuerdo al criterio del Presupuesto para

[2] Los otros estudios son: i) **La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial.** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), noviembre, 1995. ii) **La reforma del sistema público de pensiones en España,** de José A. Herce (FEDEA) y Víctor Pérez-Díaz. Colección Estudios e Informes Núm 4, diciembre, 1995. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. La Caixa. iii) El de Barea es el informe de la Fundación BBV, antes citado iv) Estudios Económicos de la OCDE, **España 1996.** Madrid, diciembre, 1995.

1995, criterio que se supone ha sido mantenido en los años anteriores respecto de la presentación de estos costos centralizados. Por lo tanto, los gastos de administración que corresponden directamente a cada tipo de prestación (económica, asistencia sanitaria y servicios sociales) se registraron con los respectivos beneficios. En otras palabras, el costo de administración directo así como el costo de prestar la asistencia sanitaria se incluye sólo en dicho rubro.

Como se indicó, los costos centrales asignados a pensiones se estimaron según el porcentaje que las pensiones representan del total de prestaciones, sin descontar el aporte estatal específico a cada tipo de beneficio. Con este procedimiento se obtuvo que el costo asignado a pensiones ha crecido en un 11,47% anual entre 1985 y 1994. Este ítem se proyectó en función de la variación del total de personas atendidas en el régimen de pensiones, considerando para estos efectos a la suma de los afiliados más los pensionados. Como resultado se obtuvo que el costo administrativo asignado crece sólo en un 1,7% al año a contar de 1995, de 76,4 M.Mill. ptas. en 1994 a 128,8 M.Mill. ptas. en el 2025, en pesetas constantes de 1994.

De acuerdo a los criterios usados para estimar cada rubro del resultado, es decir, las cotizaciones que responden a pensiones, las cotizaciones de desempleados, el aporte estatal por complemento de pensiones mínimas, los gastos de pensiones y los costos centrales asignados, se obtuvo que el resultado neto del sistema ha sido, hasta ahora, positivo, aún cuando en los últimos años se llega a un virtual equilibrio que concluye en 1995 con un resultado de 34,3 M.Mill. ptas. En 1994 fue de 146,9 M.Mill. ptas., mientras que en años anteriores se llegó a un máximo de 325,4 M.Mill. ptas., en 1992.

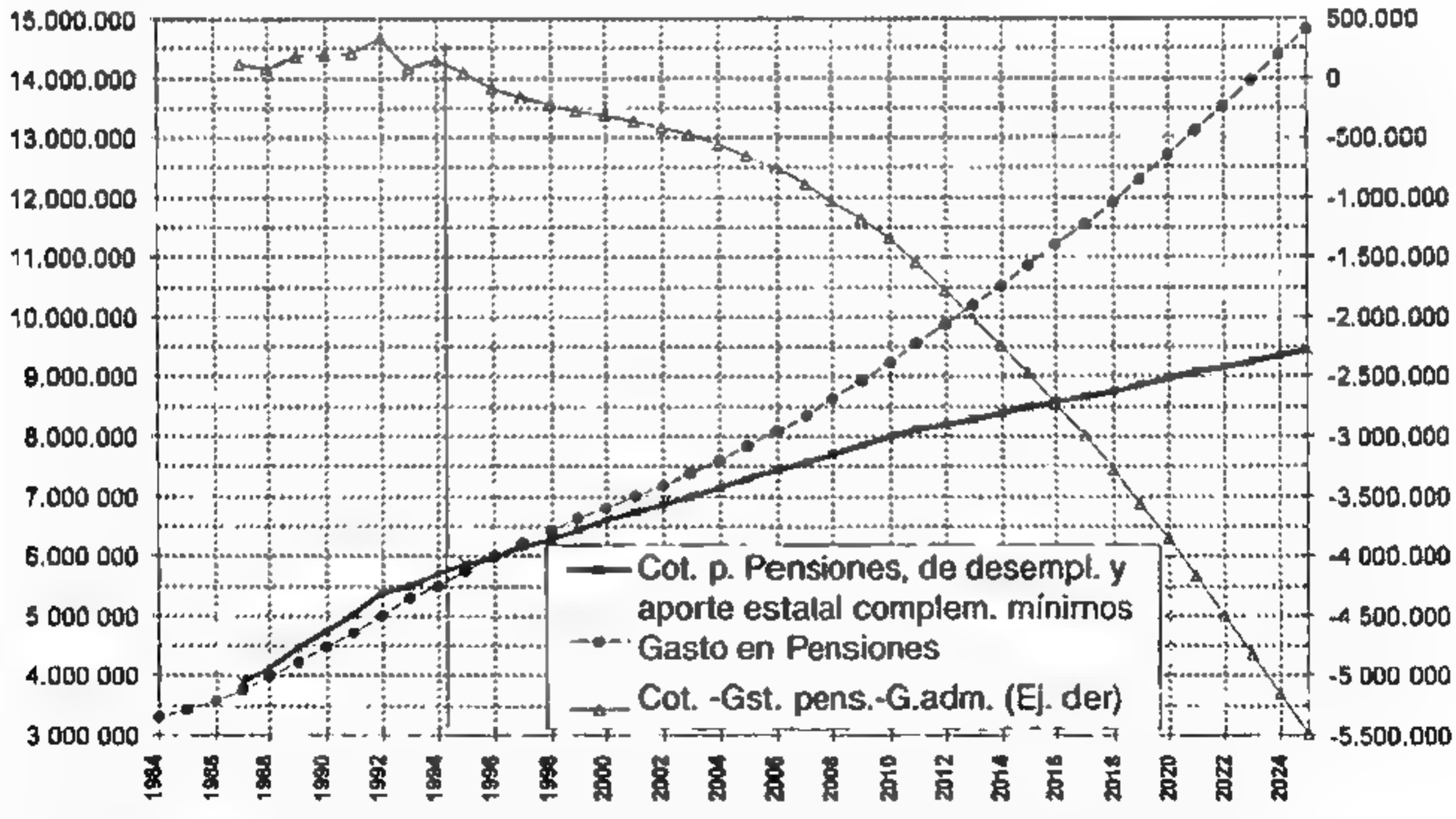
Las proyecciones indican que el primer resultado negativo se dará en 1996, con 86,5 M.Mill. ptas., déficit que aumenta en forma persistente y sostenida. En efecto, se llega a un resultado neto negativo de 5,49 billones de pesetas en el año 2025, variación que equivale a una tasa media de incre-

mento de un 15,39% anual. Este elevado porcentaje se debe a que el déficit del primer año (1996) es, comparativamente, muy pequeño, cercado a cero. En otras palabras, los resultados pueden entenderse como que el régimen de reparto de la SS genera un déficit anual que crece, en promedio, en 181,9 M.Mill. ptas. por año tomando como base 1994 y como punto final el 2025. Sobre la tendencia implícita de los pronósticos puede decirse que la tasa media de crecimiento del déficit en los últimos cinco años es de un 7,3% anual pero que, en términos absolutos -la medición más importante-, el déficit crece a razón de 326,3 M.Mill. ptas. por año, vale decir que la situación empeora con el paso del tiempo. La evolución de estas cifras se muestra en el gráfico 1[3].

Gráfico 1

RESULTADO REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO (Mill. ptas. 1994)

Excl. Cotiz. y Gasto de accid. trab. y enf. prof. Incl. Cot. de desempl. y aporte complem. mínimos. Incl. Gast. de Administrac. asignad. a pensiones (est.)



Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y Presupuesto 1995.

[3] Las tablas con las cifras correspondientes a los gráficos del estudio se encuentran en los Apéndices al final de cada capítulo

En síntesis, los resultados indican con claridad que el actual régimen de pensiones está abocado a la quiebra o, en términos económicos, que el verdadero patrimonio del sistema de pensiones de reparto de España es negativo. Resulta paradójico constatar este hecho en circunstancias que, como se dijo, hasta la fecha los resultados anuales del régimen de pensiones habían sido positivos. Cabe agregar que este último resultado depende significativamente de los supuestos realizados respecto de las cotizaciones de los desempleados y del aporte estatal para complemento de pensiones mínimas. Según se explica, en ambos casos se consideró un 100% de los montos por lo que si se reducen estas cifras, el resultado histórico del sistema sería negativo.

No deja de ser ilustrativo que en los últimos años se entregó un préstamo, sin intereses, del Estado a la SS, y que éste ha sido creciente a lo largo del tiempo. Para 1995 se presupuestaron 401.500 millones de ptas., mientras que en 1994 este rubro fue de 345.000 millones de ptas., en moneda nominal[4].

Lamentablemente no es posible calcular este resultado para cada uno de los regímenes analizados, debido a que no se dispone del número de afiliados desempleados de cada sector ni los montos que éstos cotizaron. Tampoco se conoce el aporte estatal para pensiones mínimas distribuidos por régimen. Además habría que asignar los costos centrales a cada régimen.

En términos del PIB, los ingresos totales del sistema de pensiones, vale decir las cotizaciones para pensiones de los trabajadores ocupados (incluyendo el aporte patronal), la cotización de los desempleados y el aporte estatal por complemento de pensiones mínimas, representaron un 8,83% del PIB en 1994, porcentaje máximo registrado desde 1987. De este total, las cotizaciones correspondientes a los imponentes ocupados sumaron un

[4] *Fuente.* **Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 1995. Cifras y Datos.** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

7,17% del Producto, variable que también llegó a un máximo en relación a los años anteriores. Por lo tanto, se puede decir que el aumento de los ingresos del régimen de pensiones observado en los años pasados respondió, principalmente, a incrementos de aportes del sector de los trabajadores. En efecto, los otros ingresos del sistema (por desempleados y pensiones mínimas) representaron un 1,3% del PIB (promedio 1987-1988) en circunstancias que en 1994 aportaron un 1,66%, vale decir que estos recursos aumentaron sólo en un 0,36% del PIB mientras que el total de ingresos para pensiones creció en un 1,46% del PIB. Este crecimiento de las cotizaciones regulares a la SS puede explicarse por incrementos de las tasas de cotización y por crecimiento de los sueldos, a pesar de la evolución de los afiliados en el período.

Las proyecciones suponen que, con tasas de cotización constantes, los ingresos por cotizaciones normales continúan creciendo en los próximos años hasta llegar a un nivel cercano a un 7,7% del PIB entre el año 2000 y 2006. Posteriormente, este indicador disminuye hasta terminar en un 6,41% del PIB en el último período. No obstante, los ingresos totales llegan a un máximo de un 8,99% del PIB y comienzan a reducirse en forma paulatina hasta llegar a un 6,89% del Producto en el 2025. En ese momento los otros ingresos representarán un 0,48% del PIB debido a la importante reducción que se espera en las cotizaciones de los desempleados y al mantenimiento en términos absolutos y, por tanto, disminución respecto al PIB, del aporte fiscal para pensiones mínimas[5].

[5] El estudio de J. A. Herce (FEDEA) presenta las siguientes cifras de cotizaciones, considerando contribuciones por trabajadores ocupados y, al parecer, de desempleados. No incluye aporte fiscal por complemento de pensiones mínimas. Estas se comparan con los datos de este informe, excluyendo el último elemento, en % del PIB.

Año	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
FEDEA	7,44	7,54	7,20	7,00	6,79	6,62	6,42
ICPR	8,16	8,19	8,05	7,87	7,41	6,94	6,49

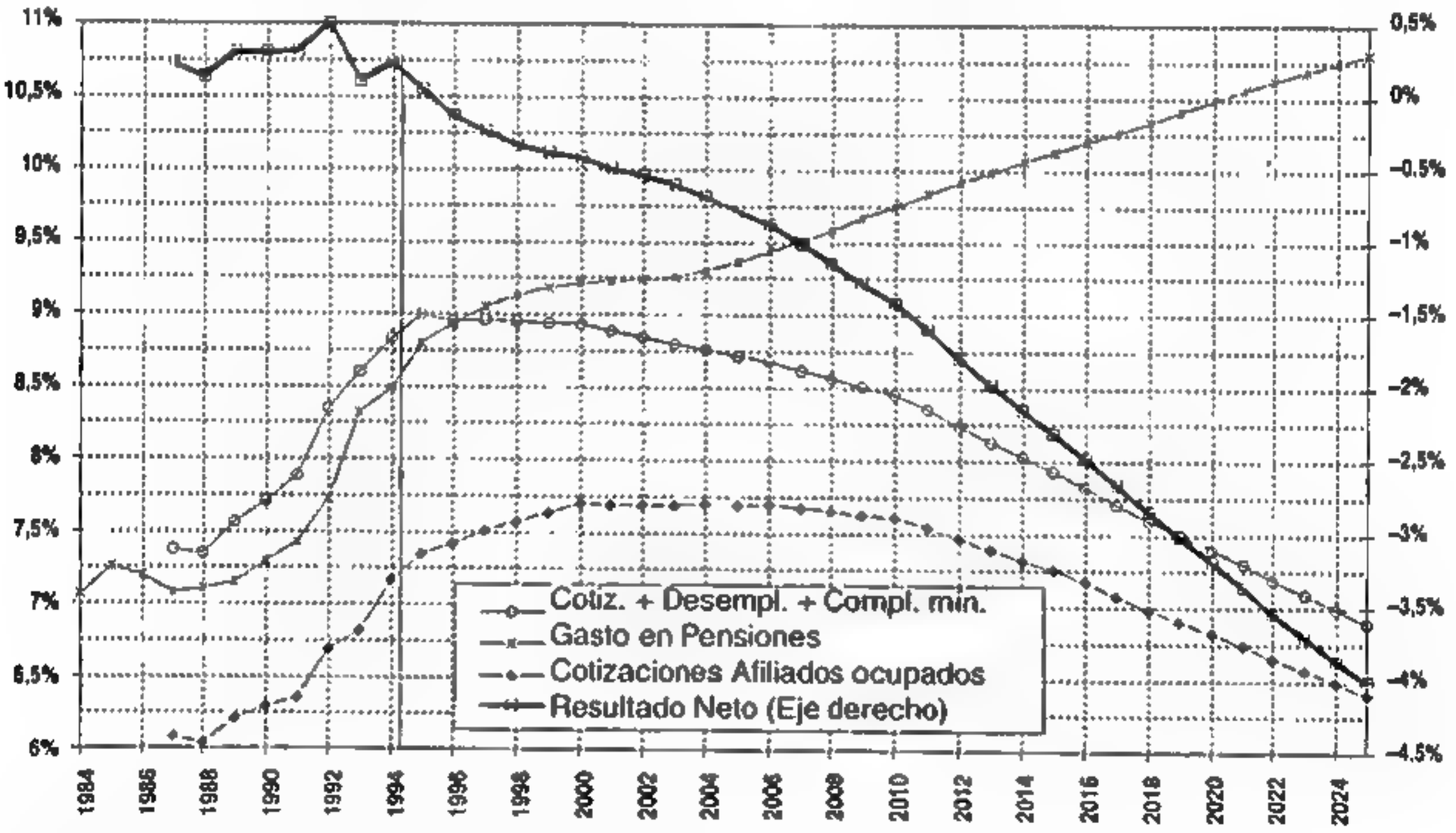
Por su parte, el informe de la OCDE supone que las cotizaciones son constantes respecto al PIB en un nivel cercano a un 9%.

Por su parte, el gasto en pensiones presenta una fuerte tendencia a aumentar, trayectoria que sólo se pudo contener hasta 1990. Desde esa fecha el incremento ha sido vertiginoso, de un 7,28% del PIB en 1990 se llegó a un 8,48% en 1994, es decir, creció a razón de 0,3% del Producto cada año. Para esta variable las proyecciones indican que en el 2025 el gasto en pensiones representará un 10,81% del PIB, por lo que éste aumentará, en promedio, en un 0,08% del Producto cada año, suponiendo que esta variable macroeconómica crece en un 2,5% anual[6].

Gráfico 2

RESULTADO REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO EN % DEL PIB (CRECE 2,5%)

Excl. Cotiz. y Gasto de accid. trab. y enf. prof. Incl. Cot. de desempl. y aporte complem. mínimos. Incl. Gast. de Administrac. asignad. a pensiones (est.)



Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y Presupuesto 1995.

[6] Como referencia, las proyecciones de otros estudios son (en % del PIB):

Año	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
FEDEA	–	–	9,60	9,94	9,95	9,94	9,89	9,86	9,88	–
MTSS	7,52	7,54	9,06	9,20	9,18	9,15	9,15	9,15	9,22	9,39
ICPR	7,25	7,28	8,79	9,21	9,36	9,75	10,13	10,48	10,81	–

Ambos informes, a diferencia del presente, incluyen las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Consecuentemente, se obtuvo que el resultado neto fue equivalente a un valor entre 0,1 y 0,3% del PIB entre 1987 y 1994. Según se explicó, este resultado descuenta los costos de administración centrales de la SS, asignados a pensiones. Para 1995 se estima un superávit de 0,05% del PIB, resultado que es deficitario desde 1996 en adelante. El déficit llega a ser de un 4% del PIB en el 2025, por lo que esta variable crece, es decir, empeora en un 0,14% del PIB por año. La evolución de estas variables se muestra en el gráfico 2[7].

Como ejercicio de simulación se acumuló el déficit anual del régimen de pensiones a contar desde 1996, considerando dos supuestos de capitalización: sin intereses y con un interés del 3% real anual. La deuda resultante se compara con el PIB de cada año que, a su vez, crece en un 2,5% al año. De esto se obtiene, en el peor resultado, es decir, con un interés del 3%, que la deuda acumulada de treinta años representará un monto equivalente a un 56% del PIB del año 2025. En el otro caso, sin intereses, la deuda equivaldrá a un 43% del Producto del último año. Como se ve, independiente de los supuestos, el déficit del régimen de pensiones de reparto es de una magnitud preocupante. Esta evolución se presenta en el gráfico 3.

Si además de lo anterior se considera que, a fines de 1994, España tenía una Deuda Pública equivalente a un 63% del PIB, se concluye que la perspectiva del régimen de pensiones se tornará cada vez más inmanejable. Como referencia considérese que el promedio de la Unión Europea es de un 68,9% del Producto, siendo los máximos los niveles de Bélgica (140,1%), de

[7] Las comparaciones con los resultados netos de J. A. Herce (FEDEA), que no incluye ingresos por complemento de mínimos y que considera las pensiones de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales; y con el informe de J. Barea, que considera rubros de ingresos similares a los de este estudio, es decir, incluye cotizaciones de desempleados y complemento para mínimos, pero que tampoco descarta las pensiones de origen laboral, son (en % del PIB)

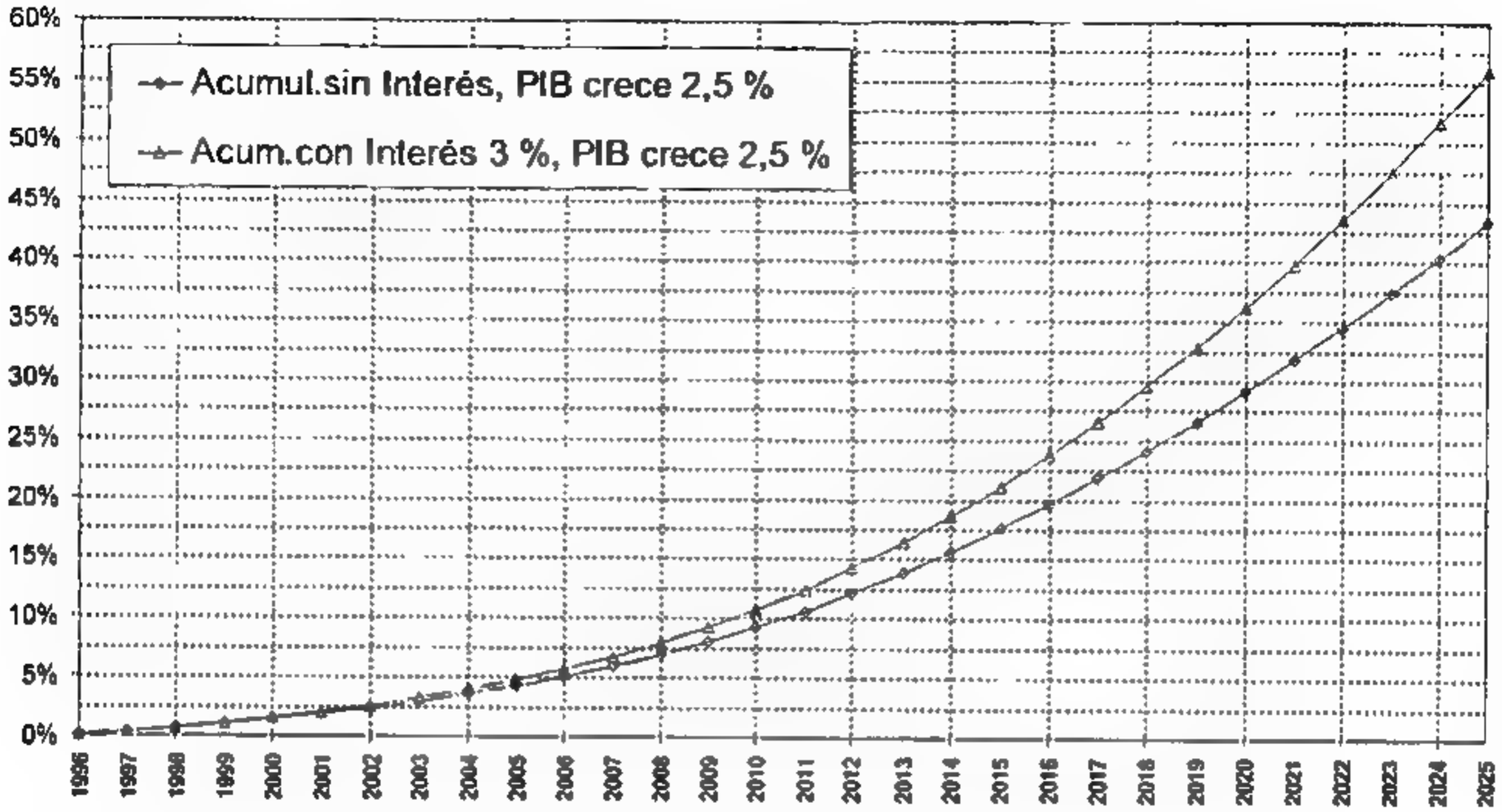
Año	1993	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
J. A. Herce	-	-2,16	2,69	-2,75	-2,94	-3,10	-3,24	-3,46
J. Barea	-1,16	n/d	-2,47	-2,54	n/d	n/d	-2,71	-
ICPR	+0,10	+0,05	-0,42	-0,79	-1,42	-2,31	-3,19	-4,01

Los resultados del MTSS no son comparables porque en el resultado final, además de pensiones, incluye otros beneficios que disminuyen como porcentaje del PIB (según sus proyecciones), pero excluyendo asistencia sanitaria. A su vez, considera el total de cotizaciones.

Gráfico 3

PROYECCION DEUDA DEL SIST. PENS. DE REPARTO (% DEL PIB)

Excl. Cotiz. y Gasto de accid. trab. y enf. prof. Incl. Cot. de desempl. y aporte complem. mínimos. Incl. Gast. de Administrac. asignad. a pensiones (est.)



Elaboración propia usando datos del MTSS, 1984-1994 y Presupuesto 1995.

Italia (123,7%) y de Grecia (121,3%). Al respecto, los tratados de la Unión Europea han impuesto un límite máximo de un 60%[8].

El ejercicio anterior puede expresarse de otra manera. Por ejemplo, actualizando los déficit proyectados a una tasa de descuento de un 3% real anual se obtiene que el costo actualizado equivale a un 48% del PIB de 1994. Si estos resultados se descuentan a una tasa de un 5% real anual este porcentaje baja a un 32% del PIB de 1994[9]. Esta magnitud puede interpretarse como la deuda implícita del régimen de reparto y es el monto de capital en el cual los futuros compromisos asumidos superan a los ingresos proyectados.

[8] *Fuentes*: **Cuentas financieras de la economía española (1985-1994)** y **Boletín Estadístico.** Junio de 1995 Banco de España.

[9] En el estudio de la OCDE se actualiza el déficit de cada año a una tasa de un 5% real anual, entre 1995 y el año 2070, es decir, 45 años más que en este informe, llegándose a una deuda equivalente a un 50% del PIB de 1994.

Por último, puede calcularse que el valor presente del déficit, actualizado a una tasa de descuento de un 3% real anual, equivale a un 17% del valor presente de las pensiones, también actualizadas[10].

Debe notarse que estas conclusiones se obtienen considerando que la legislación se mantiene en términos similares a los actuales. Sin embargo, la autoridad tiene la capacidad de modificar las normas. Bajo este punto de vista, se han propuesto diversas líneas de acción tendentes a mejorar, al menos en parte, la situación financiera del régimen de reparto.

Por ejemplo, el estudio de J. A. Herce (FEDEA) propone las siguientes posibilidades: *i)* disminuir el monto de la pensión inicial (alta) y exigir más años de contribuciones; *ii)* aumentar los años a considerar en la base reguladora (sueldos históricos), de 8 a 25 años; *iii)* aumentar la edad mínima de jubilación de 65 a 68 años (la efectiva sería menor dada la experiencia práctica de jubilaciones anticipadas); *iv)* bajar los importes de pensiones anticipadas disminuyendo los coeficientes reductores y *v)* actualizar todas las pensiones en 0,5% menos que el IPC. En la misma línea plantea sugerencias el informe OCDE, considerando una reducción de la tasa de sustitución[11] de las pensiones de vejez del 100% actual (según la OCDE citando Eurostat 1993 con datos de 1989) al 90%, mediante la extensión de los años a considerar en la base reguladora o por disminución de las pensiones iniciales. A su vez, evalúa la situación con una edad de jubilación de 70 años, medida que también podría matizarse con incentivos para la jubilación tardía, aumentar los años requeridos para tener derecho a una pensión completa y evitar los estímulos que existen para jubilar en forma anticipada. Finalmente, propone la posibilidad de aumentar en 3% la tasa de cotización, tal vez por la vía de desviar cotizaciones para atención sanitaria y asistencia social.

---

[10] Esta forma de presentar el resultado es la que emplea el informe de Towers Perrin, que sólo proyecta el Régimen General, uno de los más solventes de la SS en términos relativos, según lo visto. En dicho análisis, la actualización del déficit, a una tasa nominal de un 6% anual, equivalente a un 3% real, resultó ser de un 27% de las prestaciones, considerando desde 1995 hasta el 2055. (**Análisis de los sistemas de pensiones,** preparado para Inverco, Asociación de instituciones de inversión colectiva y fondos de pensiones, diciembre, 1995).

[11] En dicho estudio se define la tasa de sustitución como el cociente entre la pensión completa y la última remuneración, ambas variables netas de impuestos y cotizaciones.

El estudio del MTSS también propone postergar la edad de jubilación en uno o dos años; aumentar la tasa de cotización en un 1%, y establecer una mayor proporcionalidad entre aportes y beneficios para las pensiones de invalidez y de jubilación, mediante la extensión de los años considerados en la base reguladora desde los 8 actuales a 15 años. El informe de J. Barea no plantea ni evalúa medidas concretas, excepto mencionar que debe fortalecerse la proporcionalidad entre cotizaciones y pensiones. Por último Towers Perrin evalúa múltiples alternativas que son: *i)* incrementar el monto de la pensión máxima en 0,5% menos que el IPC; *ii)* considerar toda la vida laboral en la base reguladora; *iii)* aumentar la edad de jubilación a 67 años; *iv)* indiciar el importe de las pensiones en un 1% menos que el IPC; *v)* reducir las pensiones hasta en un 20%; *vi)* aumentar los años requeridos para acceder a una pensión y *vii)* aumentar la tasa de cotización en un 4,9%.

Sobre las conclusiones de estas medidas se desprende que, en líneas generales, las únicas opciones disponibles para conseguir que el sistema exhiba una situación de relativo equilibrio en el largo plazo son aquéllas que reducen, en términos reales, los montos de las pensiones a todos los pensionados. Las políticas que se aplican a las nuevas pensiones no tienen el impacto necesario[12]. Más aún, para Towers Perrin ninguna de las alternativas, por sí sola, es capaz de generar un equilibrio en términos actualizados. Sólo una combinación de varias de ellas revierte el déficit negativo. Sobre el incremento de las tasas de cotización, si bien existe un impacto positivo, los estudios advierten sobre los efectos negativos que esta medida tendría sobre el empleo. Además se fomenta la evasión, tema que no parece estar analizado en profundidad en los informes. En el caso del informe del MTSS, el impacto de las medidas que propone es también bastante reducido pero, a diferencia de los demás estudios, la proyección base (hasta el año 2010) arroja un déficit de sólo un 0,9% del PIB.

[12] En este punto hay una diferencia entre el informe de la OCDE con los demás, puesto que según éste la reducción de la tasa de sustitución es un «instrumento muy potente».

En consecuencia, la perspectiva del régimen de reparto es que habrá una combinación de medidas que reducirán los beneficios y que aumentarán los costos para los afiliados.

La opción que presenta este trabajo es distinta. Se propone una reforma que mantiene los beneficios del régimen vigente para los actuales pensionados y para aquellos trabajadores que permanezcan en él. A la vez, disminuyen las tasas de cotización en el largo plazo, una vez concluida la transición desde el esquema vigente al nuevo sistema. Según lo comentado antes, el régimen de reparto será incapaz de cumplir ambos aspectos en forma simultánea. No obstante, se contempla la aplicación de una «Tasa de Aporte a la Transición», equivalente a la diferencia entre las tasas de cotización de ambos regímenes, mientras subsista este período transitorio y se deba financiar el costo fiscal de pagar los beneficios del reparto. Esto desde el punto de vista del sistema existente, pero lo más importante es que se define una estrategia de transición -deliberadamente gradual y prudente desde el punto de vista de las finanzas públicas- hacia un régimen de capitalización individual, y se sientan las bases de un esquema que tendría un impacto trascendente en el ahorro interno, en el crecimiento económico y, por consecuencia, en la capacidad de generación de empleos de la economía española[13].

[13] Si se aplican medidas de reducción de los beneficios y se incrementan los costos para los afiliados según propone, sin precisar, el llamado «Pacto de Toledo», la consecuencia será sólo atenuar la crisis. Como lo demuestran los estudios independientes señalados, estas políticas no solucionan el problema de fondo, sólo lo postergan en el tiempo. Por otra parte, si estas medidas se llevan a cabo antes de aprobar esta reforma, el costo fiscal disminuye, el sistema de capitalización individual se hace más atractivo para los trabajadores, fomentando el traspaso y, además, se reduce el costo de la transición que se analiza en el capítulo siguiente

APENDICE CAPITULO II. LA CRISIS

Tablas de los gráficos presentados

Gráfico 1

RESULTADO REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO (Mill. ptas. 1994)

Año	Cot. p. Pensiones y de desempl. y aporte estatal complem. mínimos	Gasto en Pensiones	Cotizac. – Gasto pensiones – Gasto administración (asignado)
1987	3.906.936	3.748.191	117.961
1988	4.126.581	3.989.909	73.164
1989	4.464.058	4.215.187	179.998
1990	4.746.494	4.486.595	184.791
1991	5.020.013	4.727.117	195.531
1992	5.390.253	4.989.605	325.422
1993	5.479.975	5.302.207	66.111
1994	5.710.716	5.487.455	146.868
1995 (e)	5.874.623	5.744.690	34.373
1996	5.994.419	5.983.251	-86.548
1997	6.147.721	6.210.734	-162.798
1998	6.294.902	6.424.313	-231.030
1999	6.444.795	6.620.257	-278.816
2000	6.602.654	6.808.738	-311.146
2005	7.284.317	7.832.542	-658.573
2010	8.001.525	9.228.033	-1.342.607
2015	8.492.180	10.846.595	-2.474.374
2020	8.963.587	12.700.624	-3.860.909
2025	9.448.978	14.812.354	-5.492.194

Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y Presupuesto 1995.

Gráfico 2

RESULTADO REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO, EN % DEL PIB (CRECE 2,5%)

Año	Cotizac. + Cot. Desempl. +Compl. mín. (%)	Gasto en Pensiones (%)	Cotizaciones de Afiliados ocupados (%)	Resultado Neto (%)
1987	7,37	7,07	6,08	0,22
1988	7,34	7,10	6,04	0,13
1989	7,56	7,14	6,20	0,31
1990	7,71	7,28	6,29	0,30
1991	7,88	7,42	6,35	0,31
1992	8,34	7,72	6,68	0,50
1993	8,59	8,31	6,81	0,10
1994	8,83	8,48	7,17	0,23
1995 (e)	8,99	8,79	7,34	0,05
1996	8,95	8,93	7,42	-0,13
1997	8,95	9,05	7,50	-0,24
1998	8,94	9,13	7,57	-0,33
1999	8,93	9,18	7,63	-0,39
2000	8,93	9,21	7,69	-0,42
2005	8,71	9,36	7,69	-0,79
2010	8,45	9,75	7,61	-1,42
2015	7,93	10,13	7,25	-2,31
2020	7,40	10,48	6,82	-3,19
2025	6,89	10,81	6,41	-4,01

Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y Presupuesto 1995.

Gráfico 3

PROYECCION DEUDA REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO (% DEL PIB)

Año	Acumul. sin Interés, PIB crece 2,5% (%)	Acum. con Interés 3%, PIB crece 2,5% anual (%)
1996	0,13	0,13
1997	0,36	0,37
1998	0,68	0,71
1999	1,05	1,10
2000	1,45	1,54
2005	4,25	4,75
2010	9,26	10,74
2015	17,59	21,08
2020	29,11	36,14
2025	43,34	55,93

Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y Presupuesto 95.

III. La solución

El régimen de pensiones que se propone para España se basa en la experiencia del modelo chileno de capitalización individual.

Chile emprendió, en 1980, una reforma estructural de su régimen de pensiones de reparto. Los resultados logrados han sido claramente exitosos. El sistema de capitalización ya está otorgando pensiones que son entre 50 y 100% superiores a aquéllas que otorgaba el sistema de reparto, pese a que la tasa de aporte en el nuevo sistema es considerablemente inferior. La tasa de rentabilidad de los ahorros de los trabajadores para pensiones ha sido de más del 12% real, promedio durante los últimos quince años. La seguridad del sistema ha sido total y no se registran pérdidas por irregularidades o fraudes.

Por otra parte, el sistema ha tenido un favorable efecto sobre las condiciones macroeconómicas del país. En primer lugar, se ha registrado un impacto significativo en el mercado de capitales, aumentando considerablemente su transparencia y eficiencia. Segundo, el régimen de capitalización individual ha contribuido en forma importante a incrementar la tasa de ahorro interno, la cual alcanzó en 1995 el 27% del PIB. Tercero, al eliminar varias distorsiones en el mercado de trabajo, también ha contribuido a reducir la tasa de desempleo a sólo un 5% de la fuerza de trabajo. Varios analistas estiman que la creación del sistema de pensiones de capitalización individual explica una fracción relevante del sostenido y vigoroso crecimiento económico que ha tenido Chile en los últimos diez años, a un promedio de un 7% anual.

En la actualidad diversos países han manifestado su interés por el modelo chileno y éste ya se ha implantado, con algunas variantes, en Argentina, Perú

y Colombia. En otro ámbito, se cuenta en la actualidad con una importante bibliografía de análisis y estudio del régimen chileno, realizada principalmente por investigadores de ese país, aunque también existen informes de varias entidades internacionales[14].

El desafío español

El modelo chileno de pensiones tiene cuatro pilares esenciales que constituyen la idea global que puede aplicarse en cualquier país del mundo:

a) La capitalización individual

Una característica central de este sistema es que la pensión depende de los ahorros acumulados por cada persona durante toda su vida laboral. Es un sistema de contribución definida (una fracción de la remuneración del trabajador) y, por lo tanto, de pensión resultante. En la capitalización individual la pensión depende, además del nivel de aporte (tasa de cotización y salario imponible), del número de años en que éste se realiza, de la tasa de rentabilidad que obtienen los ahorros y de las expectativas de vida al momento de pensionarse. A través de este mecanismo se logra la indispensable conexión entre esfuerzos y beneficios, aspecto clave para asegurar la acción responsable de los individuos tanto aislada como colectivamente.

[14] Por ejemplo, ver José Piñera, **Sin miedo al futuro** (Editorial Noésis, Madrid, 1995); Sergio Baeza y Francisco Margozzini (editores), **Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones** (Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995), Banco Mundial, **Envejecimiento sin crisis** (Washington D.C., 1994); Hernán Cheyre, **La previsión en Chile ayer y hoy. El impacto de una reforma** (Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988) Superintendencia de AFP, **El sistema chileno de pensiones** (Santiago, 1994); Cristián Larroulet (editor), **Soluciones privadas a problemas públicos** (Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 1991); Sergio Baeza (editor), **Análisis de la previsión en Chile** (Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1986).

b) Administración privada

Para asegurar la eficiencia y transparencia en la gestión, y así minimizar el costo de administración y maximizar la rentabilidad de los fondos, es necesario que el sistema lo manejen empresas privadas que operen en un marco de competencia. Este elemento es también crucial para prevenir la injerencia política en la administración y en el destino de los fondos ahorrados.

c) Regulación estatal

Al imponer el Estado la obligación de ahorrar para la vejez, asume una responsabilidad de supervisar y regular el sistema de capitalización individual de manera de hacerlo transparente, competitivo y administrado con una relación retorno-riesgo prudente en sus inversiones. Esta intervención subsidiaria de la autoridad es coherente con un sistema obligatorio de pensiones, cautelando siempre que ella no distorsione la naturaleza del sistema.

d) Garantía de pensión mínima

Un sistema de capitalización individual inserto en un contexto de seguridad social requiere que el Estado complemente, con recursos tributarios generales, la pensión de cualquier trabajador que, habiendo aportado por una cantidad apropiada de años, no logre obtener un nivel que la sociedad defina como de pensión mínima consistente con la dignidad humana.

Este modelo global debe aplicarse localmente, es decir, de acuerdo con las condiciones de cada país. Así, para establecerse en España, el modelo de capitalización individual debe adaptarse a la realidad de España en dos aspectos claves: las características secundarias del sistema y las modalidades de la transición desde el sistema de reparto al de capitalización.

Son características secundarias todos aquellos elementos que completan la definición del sistema de capitalización, pero que al no constituir pilares esenciales son susceptibles de ser estructurados de acuerdo a las tradiciones, instituciones, entorno legal y condiciones sociales de cada país. Por ejemplo, es un pilar central del esquema que se propone que las instituciones privadas que administran el sistema estén bajo la supervisión de un organismo estatal, pero es una característica secundaria definir, en cada país, cuál es la institución óptima para realizar tal función y cuál es el grado de control. También es un pilar central que exista alguna regulación sobre la diversificación de inversiones de los fondos de pensiones, pero cuál debe ser esa regulación óptima es obviamente un asunto que debe definirse localmente en cada país, e incluso en cada momento del tiempo.

En este estudio se ha dejado, de manera deliberada, abierta la definición de una parte considerable de estos aspectos secundarios. En otras palabras, no se propone que ellos se definan de manera idéntica a la experiencia concreta chilena, sino que sean elaborados a la medida de las características de la realidad española de hoy.

Lo anterior por tres razones. Primera, porque la definición de estos elementos cuando la reforma se llevó a cabo en el Chile de 1980 pudo haber sido la óptima para ese país y para ese momento, pero sería una extrapolación injustificada pretender que esas definiciones son válidas para la España de 1996. Precisamente, la experiencia chilena, y de otros países, también sirve para mejorar el sistema en todo aquello en que es posible hacerlo[15].

Segunda, porque en España existe una gran capacidad intelectual que, construyendo sobre los pilares centrales del modelo de capitalización individual, pueden definir el sistema completo de una manera que este estudio no puede hacerlo sin contar con todas esas personas que, independientemente

[15] En el Anexo 2 se incluye una exposición que describe cuáles fueron las claves que han hecho posible, en sus primeros quince años, el éxito del sistema chileno de pensiones.

de orientaciones políticas o antecedentes profesionales, serían capaces de realizar valiosos aportes en esta materia.

Tercera, porque si bien se podría proponer un conjunto determinado de características secundarias como bases para una discusión, es muy posible que el debate sobre lo que es fundamental en este estudio (la crisis del reparto, la superioridad del modelo básico de capitalización y la viabilidad de una transición gradual en España) se vería confundido y quizás desviado por la discusión acerca de estas características, no siendo ellas cruciales para el debate principal.

En este sentido, se postula que una etapa posterior de análisis debe abordar la definición exacta de aquellas características secundarias que este estudio no propone.

Sin embargo, hay algunas definiciones, que siendo secundarias, son necesarias para cuantificar los efectos económicos y fiscales de llevar a cabo esta reforma. Así por ejemplo, es necesario definir cuál sería la tasa de aporte de los trabajadores en el sistema de capitalización. En este punto se adopta el parámetro (10% de la remuneración) que se ha usado en Chile. No obstante, se debe enfatizar que esta cifra, así como otros parámetros numéricos, son modificables si se considera que otro valor es más conveniente.

El segundo aspecto que debe definirse a la medida de la España de 1996 es la transición desde el actual sistema de pensiones de reparto a uno de capitalización individual. Dedicaremos la mayor parte de este capítulo a cuantificar escenarios concretos para esta transición.

El sistema de capitalización

1. La actual cotización que realizan tanto trabajadores como empleadores a la Seguridad Social se separará en sus componentes principa-

les: pensiones, atención sanitaria, protección ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y otros beneficios. Esta separación es indispensable para la reforma que se propone para aislar las pensiones de las demás coberturas de la SS. La reforma que plantea este estudio sólo se refiere a pensiones. En este informe se ha estimado que la cotización para pensiones equivale, en promedio, a un 21,3% del sueldo y que la diferencia con la tasa total para contingencias comunes debería asignarse a los demás beneficios del sistema.

2. Todo trabajador deberá aportar mensualmente un 10% de su remuneración a su cuenta individual de ahorro para pensiones. Este aporte se deducirá de la base tributaria para efectos de impuestos. Dichos aportes, capitalizados con su correspondiente rentabilidad, serán registrados periódicamente en una libreta personal. El trabajador conocerá con precisión y en forma permanente el total ahorrado. Serán dichos ahorros los que financiarán las pensiones. La cifra de 10% permitirá a un trabajador, de acuerdo a supuestos razonables sobre rentabilidad, número de años de aporte, frecuencia de las cotizaciones, crecimiento de los salarios reales y esperanza de vida, obtener una pensión cercana al 70% de sus últimas remuneraciones[16].

3. El sistema también incluye la existencia de un seguro colectivo para cubrir los riesgos de invalidez o muerte. Se supondrá que el precio de este seguro, que debe definir el mercado, más la tarifa que cobrará la empresa administradora de los fondos equivaldrá a un 3%

[16] Como referencia, estimaciones financieras simples, considerando una esperanza de vida de 18 años luego de la jubilación, indican que un trabajador que cotiza durante 40 años un 10% de su sueldo, desde los 25 a los 65, y que tiene una trayectoria de sueldos «normal» durante su vida activa (ver curva usada en el Anexo 1 **El Modelo**, basada en una encuesta del INE), vale decir que sus ingresos se duplican entre los 20 y los 40 años, y que éstos no varían sustancialmente en los períodos siguientes (en términos reales), recibirá, con una rentabilidad de un 4% real anual, una pensión equivalente a un 68% de su último salario. Si la rentabilidad sube a un 5%, entonces la pensión representará un 94% Por último, si el retorno es de un 6%, la pensión resulta de un 129% del último ingreso. Ahora bien, si se cotiza durante 45 años, desde los 20, la pensión a obtener con una rentabilidad del 4% es de un 80% del último sueldo Con un 5%, la jubilación aumenta a un 113% y con un 6% a un 160%.

de la remuneración del trabajador, de manera que su aporte total al sistema de pensiones de vejez, invalidez y muerte será del 13% de su salario imponible.

4. Las pensiones de vejez podrán recibirse de acuerdo a tres posibilidades. La primera consiste en retirar desde la cuenta individual un monto mensual hasta que fallezca el titular o los beneficiarios de la pensión. Este tipo de pensión, llamada «Retiro Programado», se recalcula todos los años de acuerdo a las esperanzas de vida del pensionado y de sus eventuales beneficiarios de sobrevivencia, así como de la rentabilidad histórica y proyectada de los recursos. En el Retiro Programado es el pensionado el que asume los riesgos de longevidad y de las variaciones de las tasas de interés y, a cambio de ello, tiene la posibilidad de legar una herencia. La segunda opción es la de contratar una renta vitalicia en una compañía de seguros de vida. En este caso se recibe una pensión constante de por vida y se cubre también a los beneficiarios de acuerdo con los derechos que éstos tengan. A diferencia del caso anterior, en esta alternativa se cede la propiedad de los ahorros a la compañía, la que deberá constituir las reservas técnicas que la normativa de seguros le imponga. La tercera opción es una mezcla de las dos anteriores, un retiro programado durante un tiempo, en el cual se mantiene la propiedad de los fondos, para traspasar el saldo a una aseguradora vencido el plazo convenido y contratar, desde ese momento, una renta vitalicia.

5. Se establece la existencia de un nivel mínimo de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, de aplicación general y uniforme. Este nivel mínimo lo asegura el Estado. Su financiamiento se basa en la utilización de los recursos tributarios generales del país, y consiste en que si los ahorros individuales son insuficientes para producir aquel nivel, el Estado aporta el complemento necesario. Para tener derecho a este subsidio estatal, similar al actual complemento para

pensiones mínimas, se debe tener un requisito de años de cotizaciones efectivas en el sistema previsional.

6. Cualesquiera sea la edad legal de jubilación, un trabajador en el sistema de capitalización individual podrá obtener una pensión anticipada, financiada de su propio fondo, si acumula en su cuenta individual recursos suficientes como para obtener una pensión equivalente al 50% del promedio de sus remuneraciones reales durante los últimos diez años. Desde ese momento puede continuar trabajando, pero no tendrá la obligación de aportar a su cuenta individual para pensiones.

7. El sistema será gestionado por empresas privadas denominadas «Administradoras de Fondos de Pensiones» (AFP). Cada AFP administrará un Fondo de pensiones compuesto, única y exclusivamente, por los ahorros de los trabajadores. Estas empresas deben operar en mercados competitivos, con especial énfasis en la competencia vía precios porque, de esta manera, existirá una presión para bajar las tarifas que cobran a los cotizantes. Respecto de la calidad del servicio, el principal indicador debe ser la combinación rentabilidad-riesgo de la cartera, en una perspectiva de mediano plazo, sin descuidar la atención directa a imponentes y pensionados. En este campo hay un espacio de educación e información que debe, subsidiariamente, cumplir el Estado. El trabajador podrá elegir libremente la AFP que le administre sus ahorros previsionales.

8. Desde el punto de vista operativo, las AFP tendrán un patrimonio y una personalidad jurídica independiente del Fondo de pensiones que administren. Las AFP funcionarán de una manera similar a una empresa que maneja fondos mutuos, en especial respecto del manejo de las inversiones. Con este esquema se desligan los resultados de la función administrativa, propia del ente gestor, de los resul-

tados de la inversión. El Fondo no puede quebrar, a diferencia de la AFP que sí puede hacerlo como en cualquier mercado competitivo. Este evento sólo exige el traspaso ordenado de afiliados y recursos a otras AFP del mercado.

9. Por razones de fiscalización, especialización y con el fin de evitar la venta de los servicios de administración de fondos de pensiones en conjunto con otros productos o servicios, las AFP deberán tener giro exclusivo, es decir, no podrán dedicarse a otras actividades. La única excepción debiera ser la posibilidad de formar filiales que asesoren o inviertan en empresas similares a las AFP en el exterior.

10. Las AFP deberán ser empresas nuevas. Las empresas que operen en este mercado deben tener una solvencia inicial fuera de toda duda, y ello se logra inmunizando el sistema que nace de los problemas de arrastre que puedan tener las actuales instituciones financieras. La reforma de las pensiones abre un campo enorme para la actividad empresarial. Por lo tanto, parece de justicia que se dé la posibilidad a todos los inversionistas de asumir este desafío con igualdad de oportunidades en el punto de partida. Conjuntamente, se debe establecer un plazo, después de promulgada la ley, antes de que una AFP pueda iniciar actividades.

11. La inversión de los ahorros previsionales debe estar limitada a una gama de valores cuyos precios se determinen en mercados transparentes, regulados por ley. Las operaciones con recursos de los fondos deben realizarse sólo en mercados formales (primario o secundario) expresamente autorizados, en los cuales el organismo regulador debe tener facultades de fiscalización. Al mismo tiempo, se debe evitar que existan precios de transferencia de instrumentos financieros que sean diferentes a los de mercado. Los propietarios de una AFP que al mismo tiempo tengan otras empresas no deben

poder invertir los fondos de los trabajadores en instrumentos financieros de esas empresas relacionadas pagando un precio inferior a aquél de mercado. Se deben mantener pautas de diversificación por tipo de instrumento y por emisor. Todos los instrumentos deben estar sometidos a clasificación de riesgo, dependiendo de su naturaleza.

12. Habrá una entidad del Estado que ejercerá el rol de supervisión y fiscalización. Esta puede ser una Superintendencia de AFP, creada para tal efecto, o un organismo con un cierto grado de autonomía del Gobierno, como podría ser el Banco de España.

13. Debe existir un tope máximo de salario imponible, que podría ser el mismo vigente en el régimen de reparto. De esta forma se limitan las responsabilidades y garantías del Estado con el fin de no distraer recursos para apoyar los beneficios de los sectores de más altos ingresos. Por otra parte, este máximo es coherente con la posibilidad de contratar planes individuales de cobertura, complementarios al régimen obligatorio.

Como se puede apreciar, este sistema dará a los trabajadores un derecho de propiedad sobre sus ahorros para pensiones. Este patrimonio será celosamente custodiado, tanto por el interesado como por la normativa del sistema, principalmente por medio de reglas simples y claras del manejo de los recursos. Además, este capital no puede, bajo ningún concepto, ser expropiado por parte del Estado o de terceros. No es posible que el trabajador otorgue garantías con base a estos ahorros porque ellos deben ser inembargables.

Otro elemento de fundamental importancia en el nuevo esquema es que se privilegia, de modo preferente, el ejercicio de la libertad individual de elección. Si bien se mantiene la obligación de cotizar, tal como en el sistema

de reparto, el trabajador adquiere importantes niveles de decisión de los que antes no disponía: el trabajador puede aportar al sistema de pensiones por sobre los mínimos legales establecidos, puede optar a una jubilación anticipada gracias a su mayor esfuerzo o, alternativamente, incrementar el monto de su jubilación, puede mantenerse en actividad con posterioridad a la edad mínima de jubilación y seguir cotizando de manera de aumentar, por esta vía, la cuantía de sus pensiones.

También en el nuevo sistema, el afiliado tiene absoluta libertad para elegir, de acuerdo con sus preferencias y antecedentes disponibles, la institución que le administrará su patrimonio (las cotizaciones) durante la vida laboral. Esta preferencia es dinámica y puede ser modificada según la voluntad del trabajador. A su vez, existen también nuevas opciones que el pensionado puede elegir respecto de la modalidad y la entidad que estará a cargo de pagarle las respectivas pensiones.

Otro aspecto clave en el nuevo esquema es la concepción y aplicación de un criterio amplio e integral de seguridad. En primer lugar, al incorporar de manera activa al trabajador de modo que éste entienda y participe en el sistema de pensiones, serán los propios imponentes los que cautelarán el funcionamiento del régimen. En segundo término, el nuevo régimen obliga a la promulgación de leyes, reglamentos y otras normativas que sean aplicadas en forma uniforme. Los encargados de la gestión (los empresarios privados) deben conocer, con claridad y de antemano, cuáles son las reglas de juego del sistema y ellas deben tener una gran estabilidad[17].

Si bien se espera que durante un tiempo coexistan ambos regímenes de pensiones, de reparto y de capitalización individual, un elemento básico de la reforma del sector previsional consiste en adoptar la definición de que en

[17] También se requerirá un esfuerzo de adaptación del resto de la legislación financiera, en especial buscando la máxima transparencia y competitividad, así como para evitar conflictos de aplicación o interpretación con la normativa del sistema de capitalización individual.

el mediano y largo plazo el sistema de pensiones que tendrá España será el de capitalización individual. Es claramente inconveniente la vigencia de ambos esquemas en forma permanente, tanto por razones teóricas como por argumentos prácticos y de eficiencia. Esta decisión debe tomarse a nivel de todo el país, de modo que trascienda a los gobiernos de turno, tal como ha ocurrido en Chile. En términos concretos esto significa que las personas que ingresen por primera vez a la fuerza laboral sólo podrán afiliarse al sistema de AFP.

En España existen múltiples planes de ahorro y seguro que complementan las pensiones de la SS. Sin embargo, por tratarse de opciones no sustitutivas de la cobertura de la SS y, además, dado que su contratación es voluntaria, se concluye que la demanda de dichos servicios sólo puede provenir de los sectores de más altos ingresos, porque son éstos los que tienen la capacidad de ahorro como para financiar estos programas. El nuevo sistema de pensiones no se opone a la contratación de beneficios adicionales. Por el contrario es perfectamente válido que un individuo planifique su retiro considerando no sólo las características del sistema obligatorio sino que, además, otras fuentes de recursos que se adapten a sus preferencias y posibilidades. Por ejemplo, destinar ahorros a inversiones de mayor riesgo, pero también de mejor rendimiento de forma de incrementar el monto de las pensiones a recibir con planes complementarios.

La transición

En esta sección del trabajo se presentan los resultados, desde el punto de vista del régimen de pensiones y, en especial, para la caja fiscal, de un eventual traslado de una parte importante de los imponentes de la SS a un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

Proyección del sistema de reparto una vez iniciada la reforma

Para estos efectos se ha simulado un escenario básico, el que, no obstante los supuestos simplificatorios, se considera representativo de una situación de reforma estructural del régimen de pensiones. Este consiste en el traspaso gradual de un 60% de los afiliados menores de 45 años al nuevo régimen, a razón de un 10% por año. Por lo tanto, si el traspaso comienza en 1997, al cabo de seis años (en el 2002) se habrá trasladado cerca de un 44% de los imponentes del sistema[18]. Además, y consecuente con las definiciones básicas de reforma, se supone que los nuevos trabajadores que se afilien por primera vez a la SS pueden hacerlo sólo a una AFP. Este requisito es especialmente válido para los menores de 25 años. Con este supuesto se logra el objetivo de que el régimen de reparto se vaya reduciendo en el largo plazo y lograr así el cambio definitivo de sistema de pensiones. Adicionalmente, los trabajadores que no estaban aportando cotizaciones y que se reincorporan como cotizantes de la SS en los años posteriores, permanecen en el sistema de reparto si en 1997 tenían más de 45 años. Si tenían menos de 25 años ingresan a una AFP y, si tenían una edad intermedia entre 25 y 45 años se distribuyen entre ambos esquemas de acuerdo al supuesto general de traspaso, vale decir un 10% de ellos pasa a las AFP en el primer año, un 20% en el segundo y así sucesivamente.

En el escenario descrito, la proyección del sistema antiguo para los años siguientes simula, de manera aproximada, el proceso de envejecimiento, la disminución de aportantes por la ocurrencia de siniestros (invalidez o muerte) y el paso natural de los cotizantes a su condición de jubilados. A estos se agregan todos los trabajadores mayores de 45 años que se incorporen en el futuro y una fracción de los menores de dicha edad, principalmente gracias a la baja en la disminución de la tasa de paro que se ha proyectado. Por simplicidad, se mantiene inalterada la distribución de los cotizantes en los distintos regíme-

[18] Este porcentaje de traspaso incluye los trabajadores que se incorporen a la actividad laboral en los próximos años y el efecto que las menores tasas de paro estimadas tendrán sobre la población más joven. En otras palabras, se espera que aumente la proporción de cotizantes más jóvenes, que son los que tienen mayores niveles de desempleo en la actualidad y, por lo mismo, los que se beneficiarían principalmente con la esperada reducción de la tasa de paro

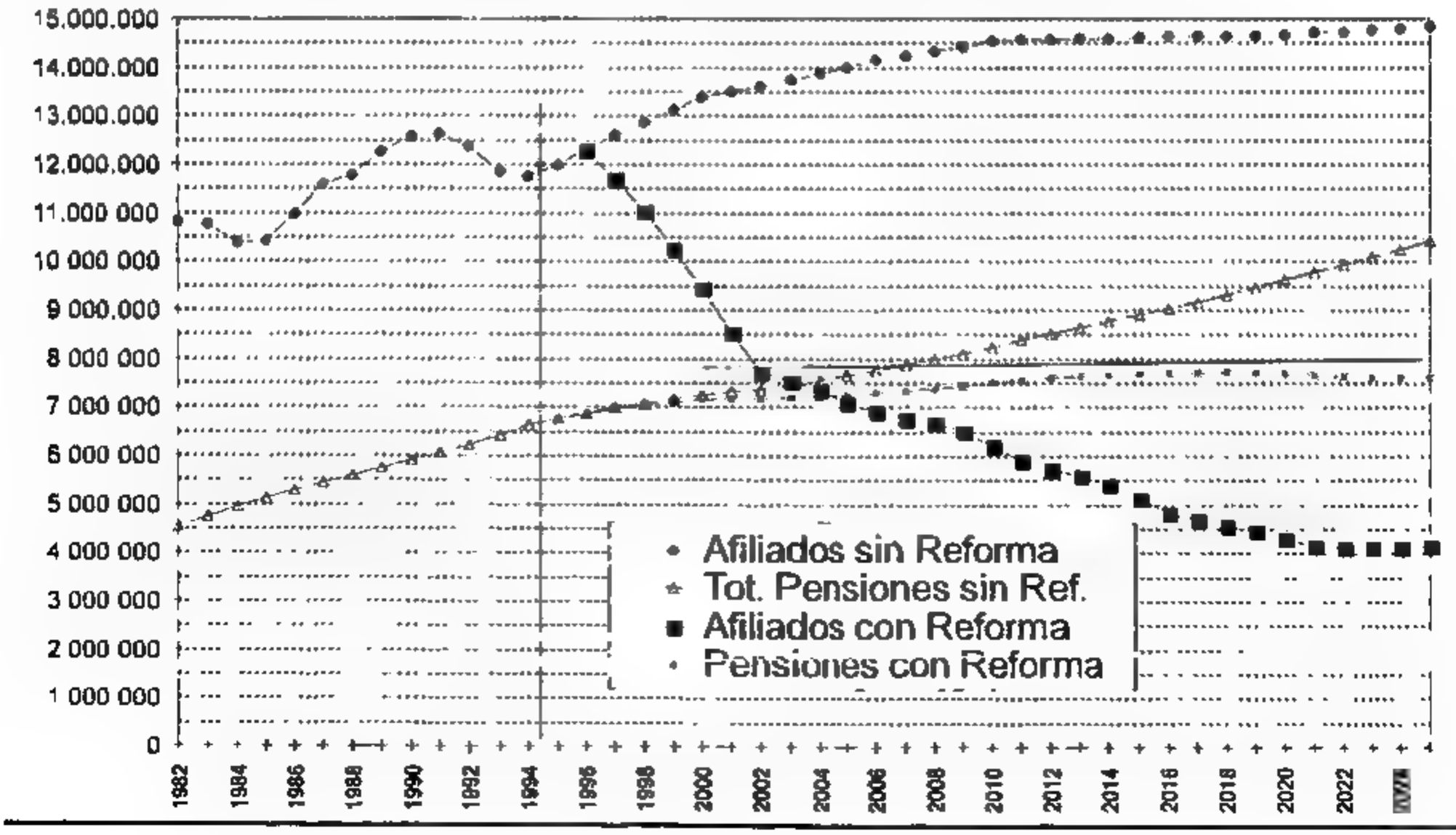
nes. En el gráfico siguiente se muestra la proyección de los afiliados y del total de pensiones que debería tener el sistema antiguo si se pone en marcha la reforma.

Por su parte, el régimen antiguo continuará con el pago de las pensiones vigentes y con las que se agreguen en el futuro producto de los cotizantes que permanezcan en él. Dado que el contingente de nuevas pensiones se verá también reducido, a causa del traspaso de afiliados, las bajas de pensiones superarán, al cabo de un tiempo, a las altas iniciales y, en consecuencia, disminuirá el número medio de pensiones en los próximos años. Para estos efectos, vale decir para proyectar la generación de altas iniciales así como de bajas de pensiones, se usaron los mismos criterios de siniestralidad que en el caso sin reforma, tanto para el sistema antiguo como para el de AFP. Esto a pesar de que lo probable es que, gracias a su mejor diseño conceptual y operativo, el régimen de capitalización individual logre mejores tasas de sinies-

Gráfico 4

AFILIADOS Y N.° TOTAL DE PENSIONES CON REFORMA

Excl. afiliados desempleados y pens. de accident. trab. y enferm. profes.



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995.

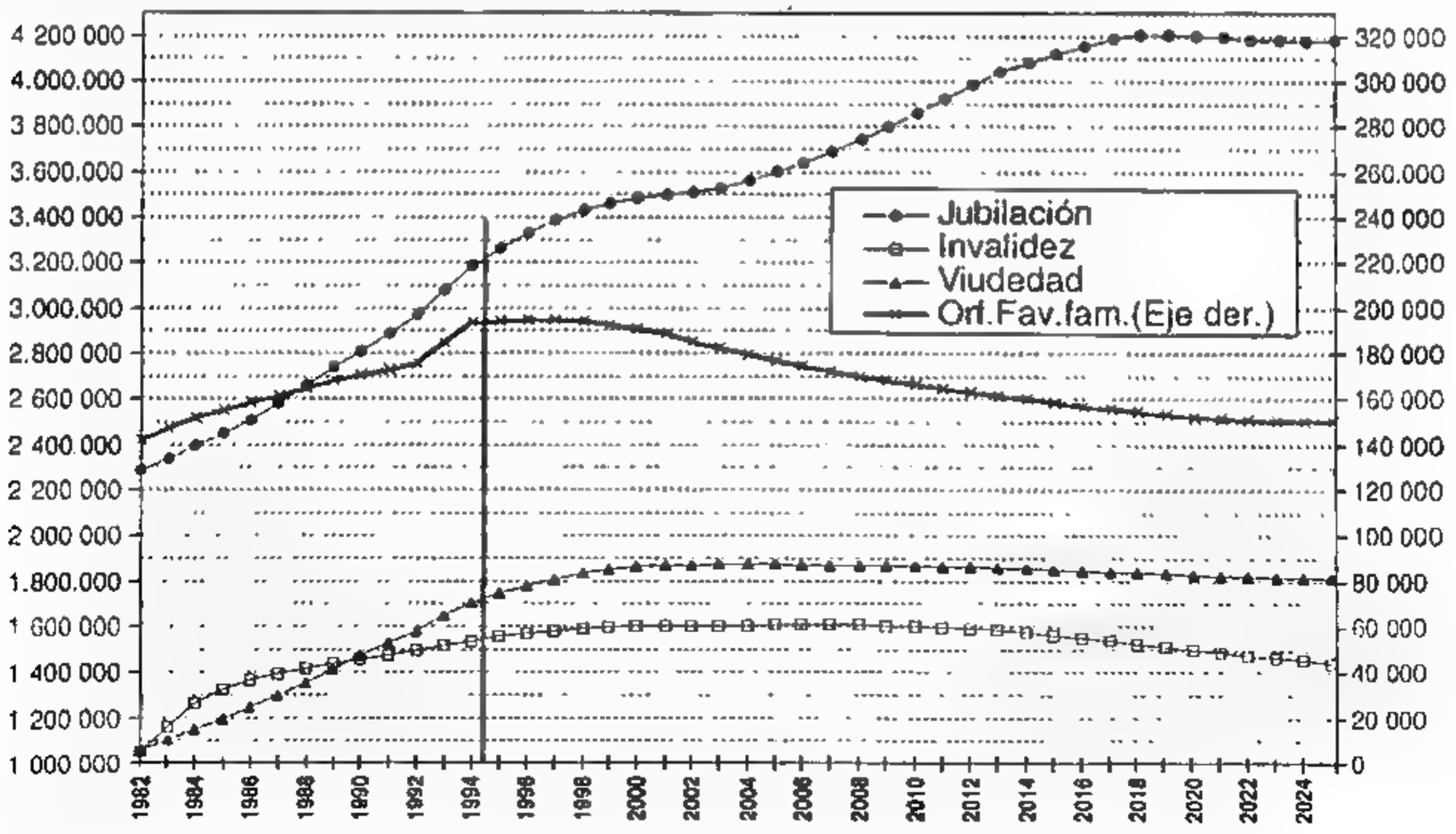
tralidad que el de reparto. En este sentido, cabe mencionar que el propio estudio del MTSS menciona que en los años 80 hubo un serio problema de invalideces artificialmente creadas, situación que se habría controlado en forma posterior. En el gráfico siguiente se muestra la evolución del número de pensiones por clase que deberá enfrentar el sistema antiguo.

A su vez, en el sistema antiguo se utilizó el mismo importe medio de las altas iniciales y de las bajas de pensiones que en el caso sin reforma. Esto significa que las reglas y beneficios del reparto se mantienen inalteradas. No obstante, por el hecho de que con la reforma se registra un número menor de altas iniciales, el monto medio de la pensión comienza a distanciarse del caso sin reforma, siendo mayor el segundo que el primero. Esto porque en el caso con reforma tienen más peso las pensiones de arrastre que sólo se reajustan para no perder su poder adquisitivo, es decir, se mantienen en términos reales pero con crecimiento nulo, mientras que sin reforma inciden las

Gráfico 5

N.° DE PENSIONES POR CLASE CON REFORMA

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

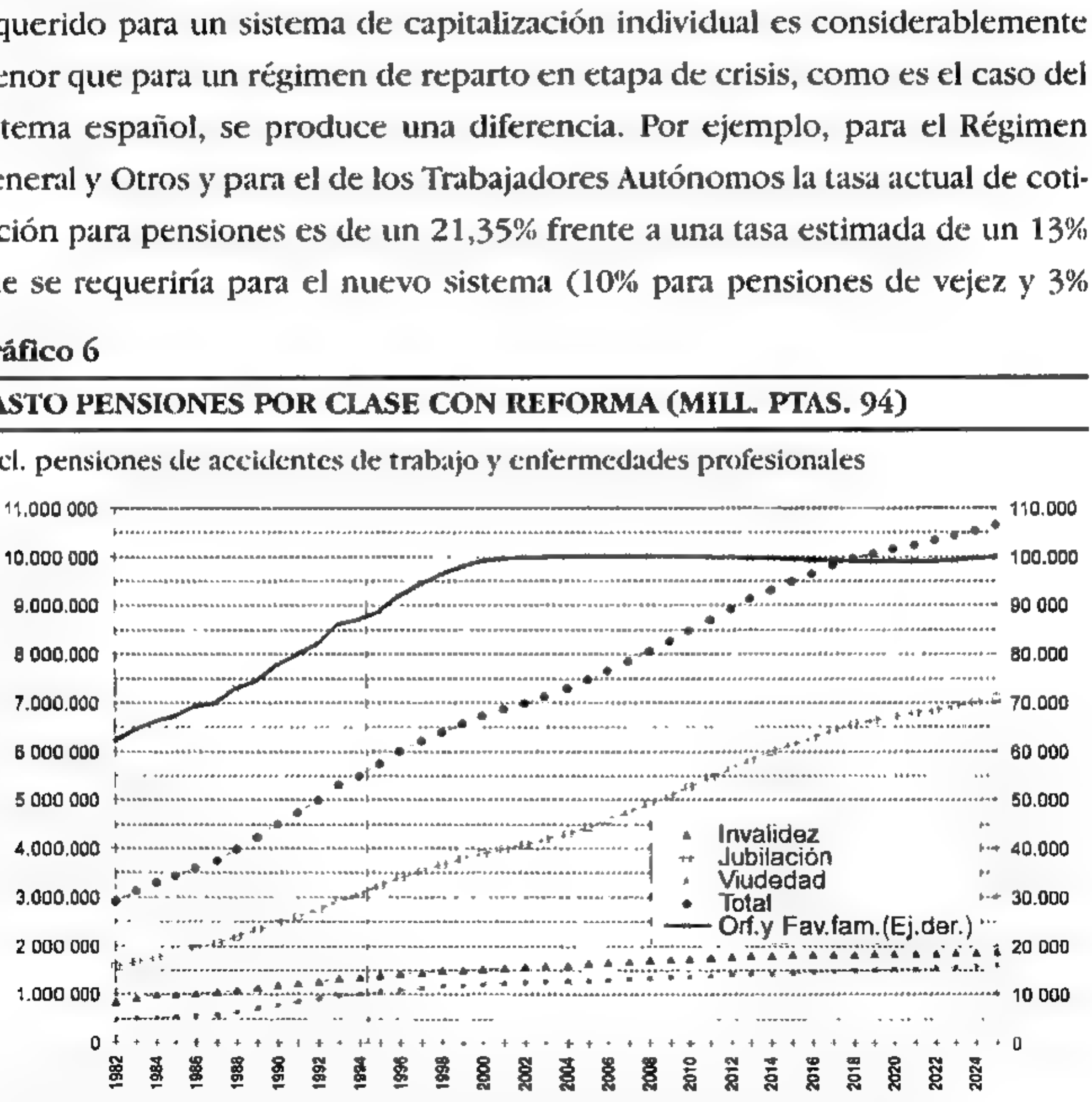
nuevas pensiones que se otorgan con montos iniciales mayores que la media vigente, importes que, además, son crecientes en el tiempo. Con el número de pensiones y el importe medio de cada tipo y de cada régimen, se calculó el gasto en pensiones que deberá enfrentar el sistema antiguo con reforma, valores que se muestran en el gráfico 6.

Por su parte, respecto de las cotizaciones se consideraron dos alternativas. La primera consiste en mantener las tasas de cotización (para pensiones) vigentes para los que se cambien a nuevo régimen pero, como el aporte requerido para un sistema de capitalización individual es considerablemente menor que para un régimen de reparto en etapa de crisis, como es el caso del sistema español, se produce una diferencia. Por ejemplo, para el Régimen General y Otros y para el de los Trabajadores Autónomos la tasa actual de cotización para pensiones es de un 21,35% frente a una tasa estimada de un 13% que se requeriría para el nuevo sistema (10% para pensiones de vejez y 3%

Gráfico 6

GASTO PENSIONES POR CLASE CON REFORMA (MILL. PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995.
Gasto Pens. Año(t) = Gst. Pens. (t-1) + N.° Altas Inic. (t) × Importe Prom. Altas (t) - N.° Bajas(t) × Imp Prom. Bajas(t)

para pensiones de invalidez y sobrevivencia y para financiar el costo de la AFP). Por lo tanto, la diferencia sería de un 8,35% en la tasa de contribución. En el sector Agrario por Cuenta Ajena la situación es similar puesto que la tasa para pensiones vigente es de un 20,44% con lo que la diferencia sería de un 7,44%. En cambio, en el Régimen Agrario por Cuenta Propia la diferencia es bastante menor, sólo de un 2,72%, considerando una tasa actual para pensiones de un 15,72%. Es claro que este sector tiene una tasa de cotización absolutamente inviable para financiar el régimen de reparto. Finalmente, para el Régimen de los Empleados del Hogar la tasa de cotización para pensiones es de un 16,94% con lo quedaría un saldo de 3,94%. En resumen, para todos los regímenes se observa que la tasa de cotización para financiar el sistema de capitalización individual es inferior a la actual tasa destinada a pensiones.

Como una forma de ser conservador en los cálculos, en este trabajo se supuso que sólo existe una diferencia de tasas de cotización, entre la situación con y sin reforma, en el Régimen General y Otros y en el de los Trabajadores Autónomos. Estos regímenes representan poco más de un 89% del total de aportantes de la SS. Para los demás sectores, que sólo cubren el 11% restante, no se consideró diferencia alguna porque la base de cotización es el mínimo imponible, por lo que los montos involucrados no deben ser demasiado relevantes.

Dado lo anterior se asumirá que, durante la transición, toda la diferencia de tasas de cotización se transforma en una «Tasa de Aporte a la Transición» (TAT), que tendrá como objeto contribuir a financiar los compromisos del sistema antiguo.

Es posible suponer que el sistema de capitalización individual tendrá un efecto positivo en el crecimiento económico. En efecto, siguiendo la experiencia del caso chileno, país donde el sistema ha funcionado por 15 años, el nuevo régimen contribuirá en forma decidida a aumentar el nivel de ahorro interno y, muy especialmente, a fortalecer y dinamizar el mercado de capita-

les local. Esto debido a que los Fondos de pensiones constituyen inversionistas institucionales de largo plazo, con recursos que pueden canalizarse para financiar el crecimiento y modernización del aparato productivo español. En consecuencia, se han simulado dos escenarios de mayor crecimiento económico que se podrían lograr con la reforma del sistema de pensiones, suponiendo que ella se inserta en un proceso integral de modernizaciones que incluye, desde ya, una reforma laboral, que flexibilice el mercado de trabajo, y una reforma fiscal, que reduzca aquellas tasas impositivas que desincentivan la actividad productiva. Por una parte, se ha supuesto un **Escenario Intermedio** en el cual el PIB crece a una tasa de un 3,5% por año en lugar del 2,5% (**Escenario Bajo**) de incremento anual que considera el caso sin reforma. En el **Escenario Alto** se asume una tasa de crecimiento de un 4,5% anual. A estos nuevos escenarios se llega de manera gradual al cabo de cinco años, aumentando la tasa de crecimiento en un quinto de la diferencia por año[19].

De lo anterior se deduce que, con mayor actividad económica, aumentará la recaudación tributaria del Estado, manteniendo las actuales tasas y esquemas de tributación. Para simular este impacto se han considerado los siguientes impuestos: *i)* Impuesto al Valor Añadido (IVA); *ii)* Impuesto sobre el consumo de bienes nacionales (especiales y de lujo); *iii)* Impuesto sobre la renta de personas físicas; *iv)* Impuesto sobre sociedades y *v)* Impuesto sobre el patrimonio. La intención de definir esta base tributaria es considerar

[19] Desde ya, el reciente estudio de la OCDE antes citado (Estudios Económicos, **España 1996**), sostiene que la economía española se encuentra todavía entre 2 y 5 puntos porcentuales por debajo de su potencial de crecimiento. Por lo tanto, escenarios en que una reforma estructural de esta envergadura, aplicada en forma coherente con otras modernizaciones, elevan en uno o dos puntos la tasa de crecimiento de largo plazo, parecen razonables. Como referencia adicional, es interesante mencionar que en una conferencia realizada el 5 de enero de 1996 («The Richard T. Ely Lecture to the American Economic Association»), el economista norteamericano Martin Feldstein (Presidente del National Bureau of Economic Research, ex Presidente del Council of Economic Advisors to the Presidente of the USA y profesor de la Universidad de Harvard) señaló, que para la economía de EE.UU., el tener un régimen de pensiones de reparto no financiado («unfunded») genera una pérdida neta de un 1% del PIB (GDP) debido a distorsiones de los incentivos en el mercado de trabajo. Luego agregó que el traspaso a un esquema financiado («funded»), como el que propone esta reforma, aumentaría el ahorro nacional y, además, posibilitaría una rentabilidad más alta del capital. La ganancia neta de este efecto la estimó del orden de un 2% del GDP. Por lo tanto, concluyó que la combinación de mejores incentivos en el mercado laboral (al eliminar el régimen de reparto) y la mejor productividad del ahorro (al cambiarse a un esquema de capitalización) produciría un beneficio —permanente— para la economía de ese país equivalente a un 3% del GDP. Por último, debe tenerse en cuenta los notables resultados de la economía chilena (en promedio 7% anual de crecimiento) en los últimos doce años, muy superior a la media histórica.

impuestos ligados directamente a la actividad económica y, por lo tanto, se excluyeron rubros tales como transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego, monopolios fiscales, licencia fiscal, varios y apremios, impuestos ligados a la importación e impuestos sobre el capital (sucesiones y apremios y contribuciones especiales). Como referencia, los impuestos elegidos representaron, en 1994, un 83,2% del total pagado por las unidades residentes por concepto de tributos ligados a la producción e importación, y sobre la renta, patrimonio y capital[20].

En promedio, estos impuestos han representado, en los últimos años, cerca de un 19% del PIB. Para estimar los ingresos tributarios asociados a este mayor crecimiento económico se supondrá que la elasticidad de éstos es 1,0 con respecto al PIB. Por lo tanto, en las proyecciones se considera que los impuestos representan un 19% del Producto[21].

Además de lo anterior, los escenarios con reforma y mayor crecimiento económico, reflejan de manera aproximada el impacto que se producirá en el nivel de empleo o en los salarios.

En resumen, los ingresos del sistema antiguo tienen los siguientes componentes: *i)* la cotización de los trabajadores que permanecen en el régimen de reparto, con las tasas actuales de cotización; *ii)* la TAT de aquellos que se cambien a una institución del nuevo sistema; *iii)* las cotizaciones de los desempleados; *iv)* el aporte estatal para complemento de mínimos; y *v)* la mayor recaudación tributaria que se logre gracias al aumento del crecimiento económico. Por razones de ordenamiento lógico, en el caso con reforma se mantuvieron los mismos montos de las cotizaciones de desempleados y de complementos de mínimos que en la

---

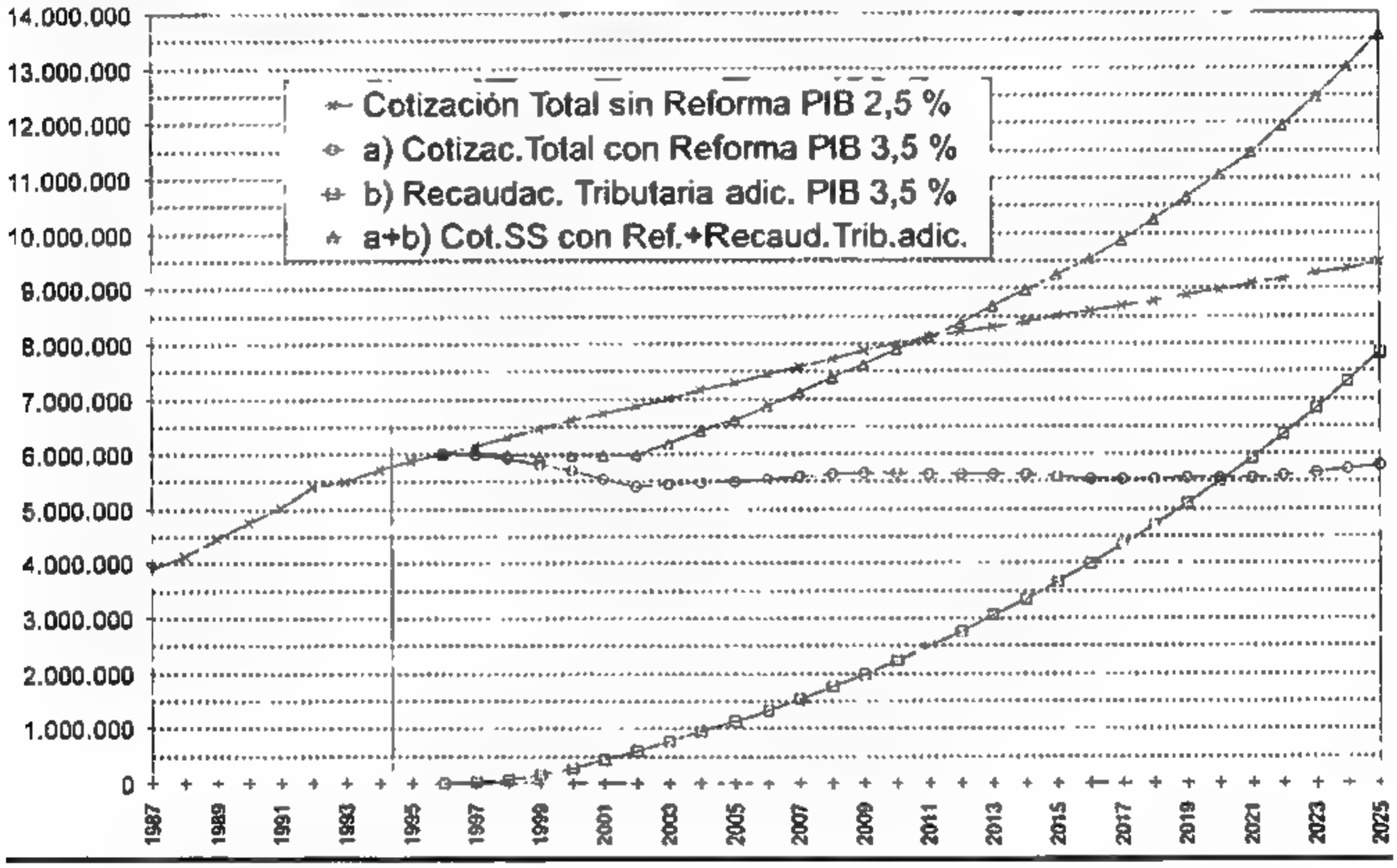
[20] *Fuente:* **Cuentas financieras de la economía española (1985-1994).** Banco de España.

[21] Suponer una elasticidad de 1,0 de la recaudación tributaria respecto al PIB es un supuesto conservador para España. En efecto, según un reciente análisis del Círculo de Empresarios, una revisión de la misma base de impuestos de este informe, considerando desde 1987 a 1994, entrega una elasticidad de 1,25. Otros trabajos estiman elasticidades de 1,13 entre 1987 y 1991, y superiores a 1,3 entre 1980 y 1987. Entre 1970 y 1977 se estimó una elasticidad de 1,22

alternativa sin reforma. Esto con el fin de determinar el impacto neto de introducir la reforma propuesta. Un resumen de las variables comentadas se presenta en el gráfico siguiente para el caso del **Escenario Intermedio** de crecimiento económico.

Gráfico 7

COTIZ. PARA PENS. Y RECAUD. TRIB. CON REF. (MILL. PTAS. 94)



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1987-1994 y Presupuesto 1995.

Bono de Reconocimiento

Para los trabajadores que se cambien al nuevo sistema, el Estado debe definir una compensación que represente, de manera simple, general y aproximada, los aportes que el cotizante hubiera hecho en el sistema antiguo.

Es importante notar que, de acuerdo con las proyecciones del sistema vigente, éste se encamina a una situación de insolvencia cada vez mayor. Por

lo tanto, esta compensación debe definirse considerando esta realidad, porque, de no hacerse la reforma que se propone, la autoridad se verá obligada a adoptar una combinación de las siguientes medidas, comunes a todos los regímenes de reparto en crisis: *i)* incrementar la edad de jubilación o, lo que es lo mismo, reducir las exenciones y bonificaciones que dan derecho a jubilaciones anticipadas; *ii)* disminuir el monto de las nuevas pensiones por la vía de extender el período a considerar en la «Base Reguladora», idealmente sin reajustes por inflación o, reducir el importe de la pensión inicial como porcentaje de la base reguladora; *iii)* incrementar las tasas de cotización; *iv)* disminuir el monto de todas las pensiones vigentes, por ejemplo, con reajustes inferiores al IPC, o *iv)* incrementar los aportes estatales al sistema. Esta última opción aparece como poco factible en España, dado el elevado nivel de deuda pública que ya enfrenta el Estado. A su vez, de acuerdo con los estudios antes citados, las políticas que se aplican a las nuevas pensiones no tienen el impacto necesario, dadas las magnitudes de los déficit involucrados. Sólo la rebaja generalizada de pensiones es lo suficientemente efectiva. Sobre la posibilidad de elevar las tasas de cotización, los mismos estudios desaconsejan la medida por su nocivo impacto en el empleo[22].

El documento representativo de la compensación por los aportes hechos al sistema antiguo se llamará «Bono de Reconocimiento». Para efectos de una definición simple y operativa en este trabajo se usaron los siguientes supuestos para definir el Bono. Los menores de 30 años no reciben Bono. Para el resto, se supuso una devolución de los aportes enterados, reajustados por la inflación. Se consideró una cotización sistemática, sin períodos de lagunas de contribución. Se asume que se comienza a cotizar a los 25 años. Las imposiciones consideradas suponen que el afiliado tuvo distintos sueldos en función de la edad según la evolución estimada para el sistema actual a la que se hace mención en el Anexo 1 **El Modelo.** Adicionalmente, el Bono fue pon-

[22] Cabe mencionar que algunas de las medidas indicadas, además de reducir el déficit, tienen una alta dosis de justicia porque otorgan mejores beneficios a los que más han contribuido al sistema considerando un mayor número de años, en el extremo toda la vida laboral, como de hecho sucede en algunos países europeos. En términos de SS, se refuerza el principio de «proporcionalidad».

derado por un factor de valorización, el cual es un porcentaje creciente en función de la edad, desde un 5% para el cotizante de 30 años hasta un 100% para el que tiene 45 años. Conceptualmente, este descuento se justifica porque, dada la crisis del sistema de reparto, estas personas no recibirán beneficios que alcancen a la totalidad de sus aportes si se mantiene el sistema actual.

En términos más específicos, para el Régimen General y Otros se consideró una tasa de cotización para pensiones de un 21,7%, estimación vigente con anterioridad a 1993, en particular válida en 1990, y un sueldo de 144.720 ptas., constante en términos reales, excepto por las variaciones en función de la edad ya indicadas. El sueldo base indicado corresponde a la media del régimen en 1990, siete años antes de iniciar la reforma (1997) tomando en cuenta que el Bono se pagará a trabajadores de entre 30 y 45 años los que, se supone, habrán cotizado al régimen de reparto cerca de siete años, en promedio, algunos durante 20 años (los de 45, desde los 25) y otros apenas 1 año. Se optó por siete años como una forma de reflejar que, probablemente, los traspasados sean, en su mayoría, jóvenes. Cabe notar que no se han considerado los probables incrementos de las tasas de cotización ni de los salarios imponibles de épocas históricas, previas a 1985, materia sobre la cual no se dispone de antecedentes. De ser esto efectivo, el Bono debería reconocer que los cotizantes hicieron menores aportes en los períodos anteriores a dicha fecha. Por otra parte, el considerar un único sueldo base constante no refleja en forma exacta los incrementos de sueldos que han tenido los trabajadores españoles, por lo que los aportes de años pasados deberían reflejar, además de la trayectoria del ingreso en función de la edad, el hecho de que los sueldos de años pasados eran considerablemente menores que los actuales, en moneda del mismo poder adquisitivo. No obstante, como una aproximación a este fenómeno se tomó el sueldo de 1990 que resulta ser un 75% inferior al que, se proyecta, habrá en 1997.

Para los Trabajadores Autónomos, el Bono equivale a un 48,8% del valor del Bono del Régimen General y Otros, relación que existía entre el sueldo

mínimo (70.680 ptas.) y el salario promedio del Régimen General y Otros en 1990, considerando que la base estimada para el régimen de Autónomos resultó ser muy cercana al mínimo en esa fecha. Como se dijo, la tasa histórica de cotización fue la misma que para el Régimen General y Otros.

A su vez, para el Régimen Agrario por Cuenta Ajena, se consideró el sueldo mínimo, 70.680 ptas., con una tasa de cotización histórica del 8,54% (vigente en 1990) más un aporte estimado, constante, de 3.000 ptas. mensuales por cada trabajador, como cotización fija del empleador. Para el sector que cotiza por Cuenta Propia, se considera el mismo sueldo mínimo pero con una tasa histórica de un 12,6%. Finalmente, para el Régimen de los Empleados del Hogar se usa una tasa de cotización de un 16,94% aplicada sobre las mismas 70.680 ptas. Como es de suponer, en estos últimos tres casos no se estimaron sueldos en función de la edad sino que el mínimo fue usado siempre de manera uniforme.

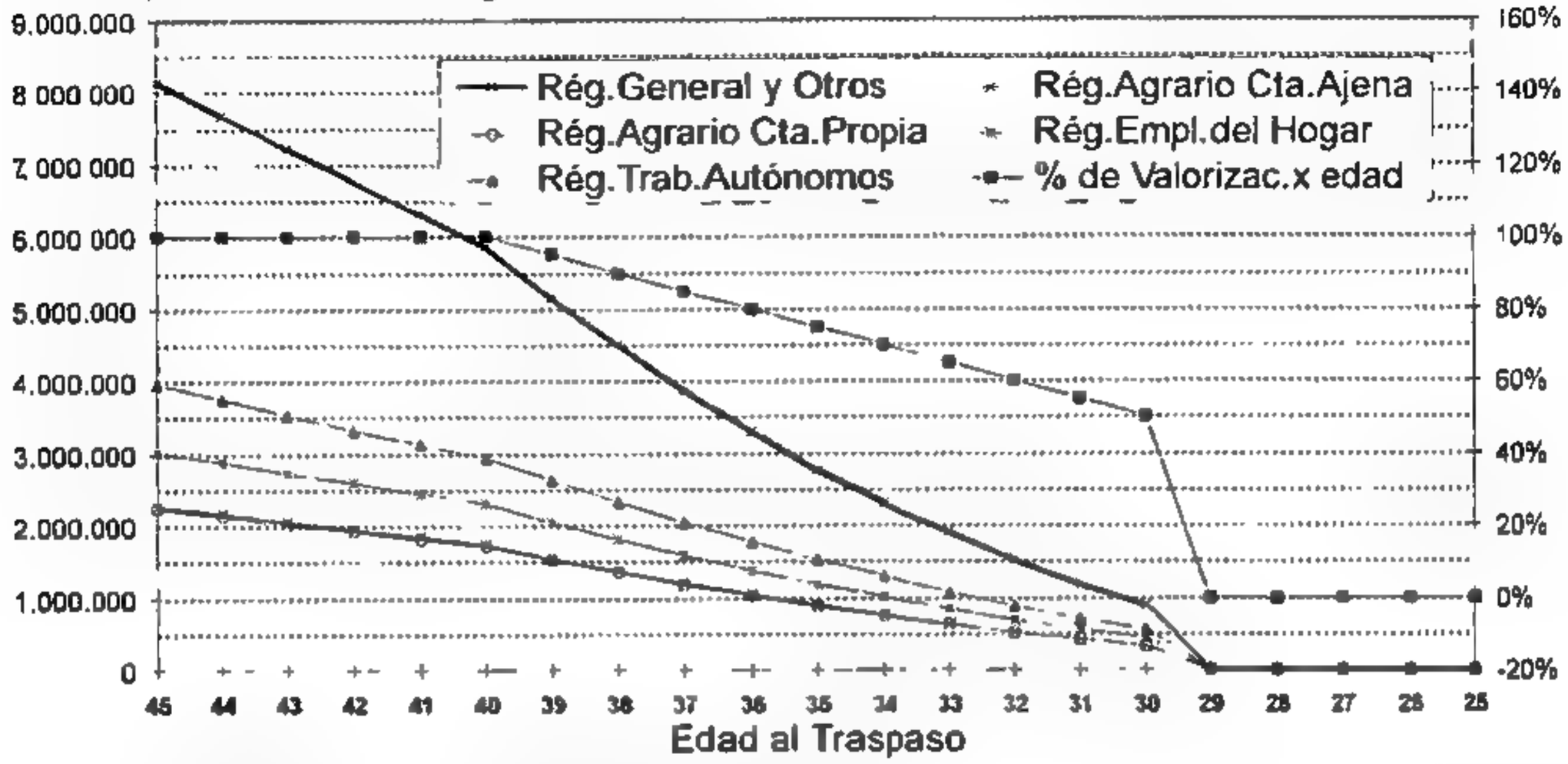
El Bono de Reconocimiento se calcula al momento del traspaso (1997) y se reajusta nuevamente por la inflación hasta el momento del pago efectivo, de manera que no sufra pérdida de valor real. El pago se hará cuando el afiliado del nuevo sistema se jubile, a los 65 años, o se pensione por un siniestro (invalidez o muerte). Con la metodología expuesta se estima un Bono de Reconocimiento para cada régimen con un monto que sólo depende de la edad al traspaso al sistema de capitalización individual. Los valores resultantes se muestran en el gráfico siguiente.

Cabe agregar que, si bien el considerar un Bono que sólo depende de la edad, como en este trabajo, podría considerarse como injusto para aquéllos que cotizaron por sueldos mayores, el criterio usado tiene la virtud de favorecer claramente a los trabajadores de menores recursos. En otras palabras, el Bono único representará una mayor proporción de lo realmente aportado por los imponentes más modestos que por aquéllos de sectores de mayores ingresos. Por otra parte, en una situación de insolvencia patrimonial como la

Gráfico 8

BONO DE RECONOCIMIENTO P. AFILIADOS × REGS. (PTAS. 1994)

Sup.: Devolución aportes estim. reajust. × inflac. Bono para los menores de 30 años = 0. En R. Grad., Cotiz. mens. de 21,7% de un sueldo Base de 144.720 ptas., desde los 25 años, con sueldo est. según edad.



R. Agr. Cta. Prop.: 12,6% de 70.680 ptas. R. Agr. Cta. Ajen.: 8,54% de 70.680 ptas. + 3.000 ptas. mes. R. Empl. Hog.: 16,94% de 70.680 ptas. Bono Autón. = 48,8% del Rég. Gral.

que tiene el sistema de reparto español, existen claros incentivos para disminuir los beneficios de los grupos de mayores ingresos o para tomar medidas equivalentes, de manera que la crisis del sistema actual perjudicará a esos grupos de todas maneras. Con un Bono como el propuesto se evita el considerable trabajo administrativo que involucraría un proceso que incluyera datos reales de cada trabajador, por ejemplo, años efectivamente cotizados, sueldos imponibles, tasas de cotización u otras situaciones especiales. La definición del caso español deberá considerar, obviamente, la realidad local en términos de poder realizar un trabajo administrativo importante, como lo es la emisión de Bonos de Reconocimiento, y que esta labor se haga de manera confiable, expedita y a un costo razonable.

Una forma de comprobar lo anterior, es decir, sobre el mayor beneficio que recibirían los afiliados de menores ingresos y, a la vez, revisar la consis-

tencia de la definición adoptada para el valor unitario del Bono, consiste en determinar la pensión que, hipotéticamente, tendrían los afiliados traspasados al nuevo sistema si recibieran el Bono indicado.

Para este objetivo en lo que sigue se analiza qué pensión se obtendría en el sistema de capitalización individual, dado el Bono antes definido, considerando el caso del Régimen General y Otros puesto que es el más representativo en términos del número de personas.

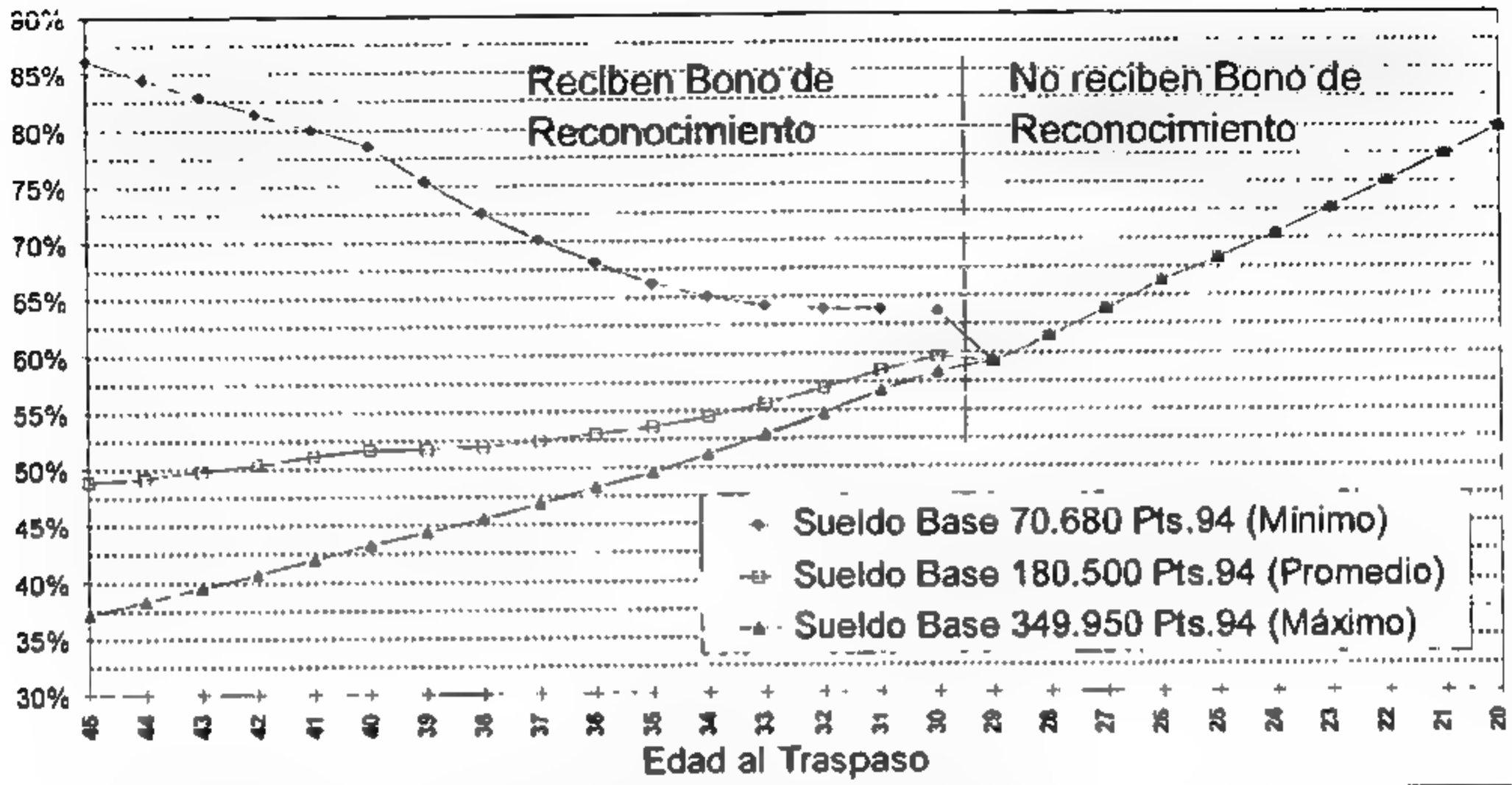
Los supuestos para los que se traspasan: la rentabilidad del fondo de pensiones es de un 4% real anual, tanto mientras se cotiza como cuando se está jubilado. La esperanza de vida a los 65 años es de 18 años, es decir, hasta los 83. Se comienza a cotizar al momento del traspaso en forma ininterrumpida, sin lagunas. Se cotiza un 10% al FP. Los sueldos varían en función de la edad según la curva que se usa para este propósito (Anexo 1 **El Modelo**). Por ejemplo, de dicha curva se deduce que el último sueldo (constante entre los 55 y los 65 años) es un 121,9% del sueldo promedio tomado como referencia. Para independizar la definición del Bono de la marcha de la economía, en particular de la evolución futura de las remuneraciones, se supone que los sueldos se mantienen constantes en términos reales y, por lo tanto, sólo varían según los rangos de edad del trabajador.

Como ilustración se consideran tres casos: el mínimo imponible de 70.680 ptas. 94, el promedio estimado para el Régimen General y Otros en 1994, que fue de 180.500 ptas.; y el máximo imponible de 349.950 ptas. Se muestra en el gráfico 9 la relación entre la jubilación resultante y el sueldo promedio de los últimos ocho años, en moneda constante, a diferencia de la base reguladora que se usa en el actual régimen de reparto, que incluye los últimos dos períodos en moneda nominal y sólo los seis primeros años actualizados por inflación. Dado que, según la evolución estimada de los salarios, éstos se mantienen constantes en los últimos diez años de trabajo, los porcentajes calculados son equivalentes a comparar la pensión con el

Gráfico 9

JUBIL. VS SUELD. PROM. ULT. 8 AÑOS P. AFIL. TRASPASAD. A AFP

Fondo a los 65 años = bono (Rég. Gral. y Otros) + Capit. Individual



Supuestos: Rentabil FP: 4% real anual. Esperanza de vida a los 65 años: 18 años. Sueldos varían con la edad según curva estimada. No hay lagunas de cotización. No hay beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

último sueldo. Se incluye el rango de edades en el que se recibiría el Bono de Reconocimiento, vale decir desde los 30 a los 45 años, y también la pensión que obtendrían los más jóvenes, los menores de 30 años. Como se ha explicado, este segundo grupo de trabajadores no recibiría Bono y, por lo tanto, sus pensiones serían sólo el resultado del sistema de capitalización individual.

Como se ve, tanto para el sueldo medio como para el máximo, la pensión -como porcentaje de los últimos sueldos- aumenta a medida que disminuye la edad de traspaso y, por lo tanto, hay más años de capitalización individual. Esto parece apropiado puesto que es un incentivo a que los jóvenes se traspasen al nuevo régimen masivamente. Por otra parte, la pensión es cada vez mayor mientras menor sea el sueldo, resultado positivo en términos de favorecer a los trabajadores de menores ingresos. Se aprecia también que para los que perciben ingresos superiores al promedio, la pensión que se obtiene

con el Bono mantiene el principio de que a mayor esfuerzo (más años de cotizaciones), mayores serán los beneficios (la jubilación).

La conclusión más importante, sin embargo, es que, en principio, las pensiones que resultan son bastante aceptables y, por lo tanto, el monto del Bono no debería ser superior a los valores considerados. En el fondo, la gente que se jubila con Bono no puede pretender una pensión mayor que la que tendrán los afiliados que sólo coticen en el sistema de capitalización individual, alrededor de un 70% del último sueldo, o la que obtendrían del régimen de reparto sin reforma, incluyendo las reducciones de beneficios que, con toda seguridad, deberían aplicarse en el futuro. Así como las pensiones del régimen de capitalización individual son altamente dependiente de la rentabilidad futura, también lo son las pensiones que combinan capitalización y Bono. Por ejemplo, si la rentabilidad del Fondo de pensiones se incrementara al 5% real anual, las pensiones crecerían en forma no despreciable, en especial para aquellos que puedan ahorrar por más tiempo, es decir, los más jóvenes. Como referencia, en dicho caso las pensiones resultantes para el suelo medio serían del orden de un 79% de los últimos salarios para los que se traspasen a los 30 años, en lugar de un 60% que se obtiene la rentabilidad de un 4%, y de un 56% (frente a un 49%) para los que cambien a los 45 años.

Para estimar el pago total que deberá absorber el fisco español originado por los Bonos de Reconocimiento se supuso que la generación de pensiones en el nuevo sistema es similar a la del antiguo. Este supuesto puede llevar a proyectar los costos de pago en forma anticipada en relación a la realidad. Esto es debido a que con un sistema de capitalización individual desaparecen parte de los incentivos para jubilar anticipadamente sin tener los derechos o los recursos para ello. Como en Chile, se sugiere que el Estado pague el Bono sólo a los 65 años, o la edad legal de jubilación, sin perjuicio del derecho del trabajador de transar su Bono en el mercado de capitales, recibiendo los fondos en forma anticipada pero con el descuento correspondiente. Por su parte, se estima que el sistema de pensiones de invalidez del sistema español

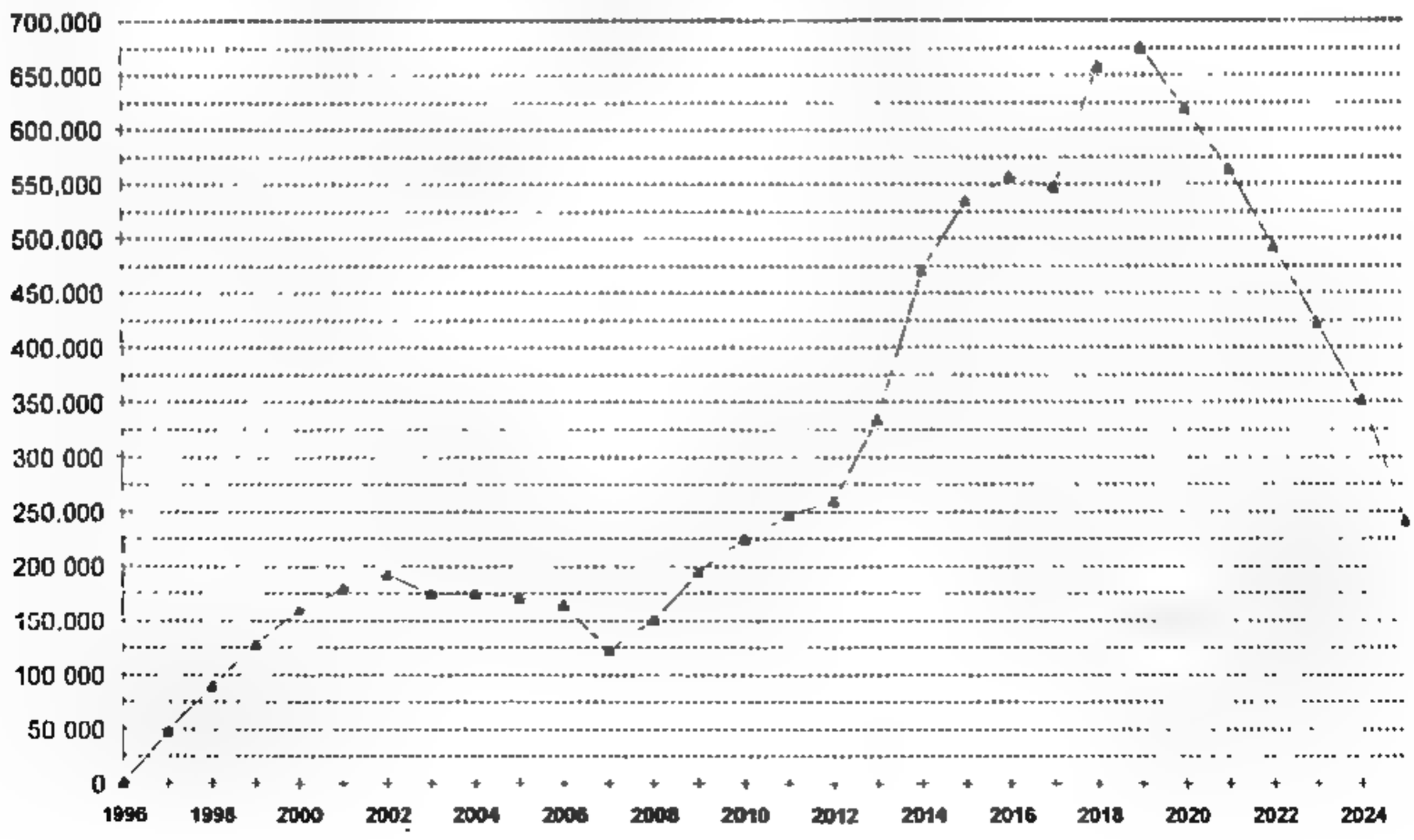
puede ser mejorado en forma sustancial, evitando los fraudes y disminuyendo el costo del seguro. Con esto disminuirá el número de pensiones de invalidez simuladas y, por lo tanto, se postergará el cobro de dichos Bonos.

Como se dijo, el pago total por concepto de Bonos de Reconocimiento se estima proyectando las pensiones que se originen en el sistema nuevo. Por simplicidad, en el régimen de capitalización se mantiene la misma composición de cotizantes por régimen que en el caso sin reforma. Cada clase de pensión, sea jubilación, invalidez, viudedad u orfandad, favor familiar y otras que se producen en cada año supone un número de períodos reconocidos en el sistema antiguo, número de años que va disminuyendo en la medida que el tiempo avanza. Con el número de años reconocidos se obtiene el Bono de cada régimen, valores que se ponderan de acuerdo con la distribución de cotizantes en los distintos regímenes. La media resultante se multiplica por el número de altas iniciales (nuevas pensiones) de cada año. Los resultados anuales se ilustran a continuación.

Gráfico 10

MONTOS A PAGAR BONO DE RECONOCIMIENTO (MILL. PTAS. 94)

Bono estimado en como la devolución de una cotización aportada por un n.° de años según la edad al traspaso (1997), reajustada por inflación



Se observa que los montos máximos de pago se registran hacia los años 2015-2020, cuando los primeros traspasados de 45 años comienzan a jubilarse. Si bien el número de jubilaciones se incrementa en los períodos posteriores, el costo disminuye porque, en general, corresponden a personas menores al momento del traspaso y, por lo tanto, con derecho a un Bono unitario inferior.

Es importante tener presente que si un trabajador con derecho al traspaso no se cambia en forma inmediata, como de hecho se supone en este informe para parte de los imponentes, ello significa que el régimen antiguo sigue recibiendo sus cotizaciones, con lo que disminuye la necesidad de financiamiento adicional para cubrir el importe de las pensiones vigentes. A cambio de esto, el Bono de Reconocimiento, una vez que se traspase, debería reconocerle más años aportados al régimen de reparto, tal como lo contemplan las fórmulas usadas. Desde este punto de vista, debería estudiarse con detenimiento el esquema de incentivos que recibe un afiliado por quedarse un año más en el esquema antiguo o por cambiarse un año antes a una entidad del nuevo régimen. Esto para cada régimen, y en particular en términos del derecho a pensión en el sistema de reparto, de acuerdo con la normativa respectiva y considerando las eventuales reducciones que se harán a los beneficios en el futuro. También inciden en esta decisión el monto del Bono y la pensión esperada de la capitalización individual.

Fondo de Pensiones

Por otra parte, los afiliados al nuevo sistema constituirán un fondo de pensiones. Se propone que un 50% de estos recursos sean captados por el Estado, a tipos de interés de mercado, para contribuir a financiar la transición. El resto se invertirá en el mercado de capitales, incrementando la disponibilidad de ahorros de largo plazo, elemento fundamental para reducir el costo del crédito y fomentar los proyectos de largo plazo de las empresas

productivas, sea por medio de deuda o por la emisión de acciones. Los efectos en el mercado de capitales son de gran relevancia y, en general, el impacto económico de la reforma previsional es importante para el crecimiento económico. El caso chileno es una prueba de ello.

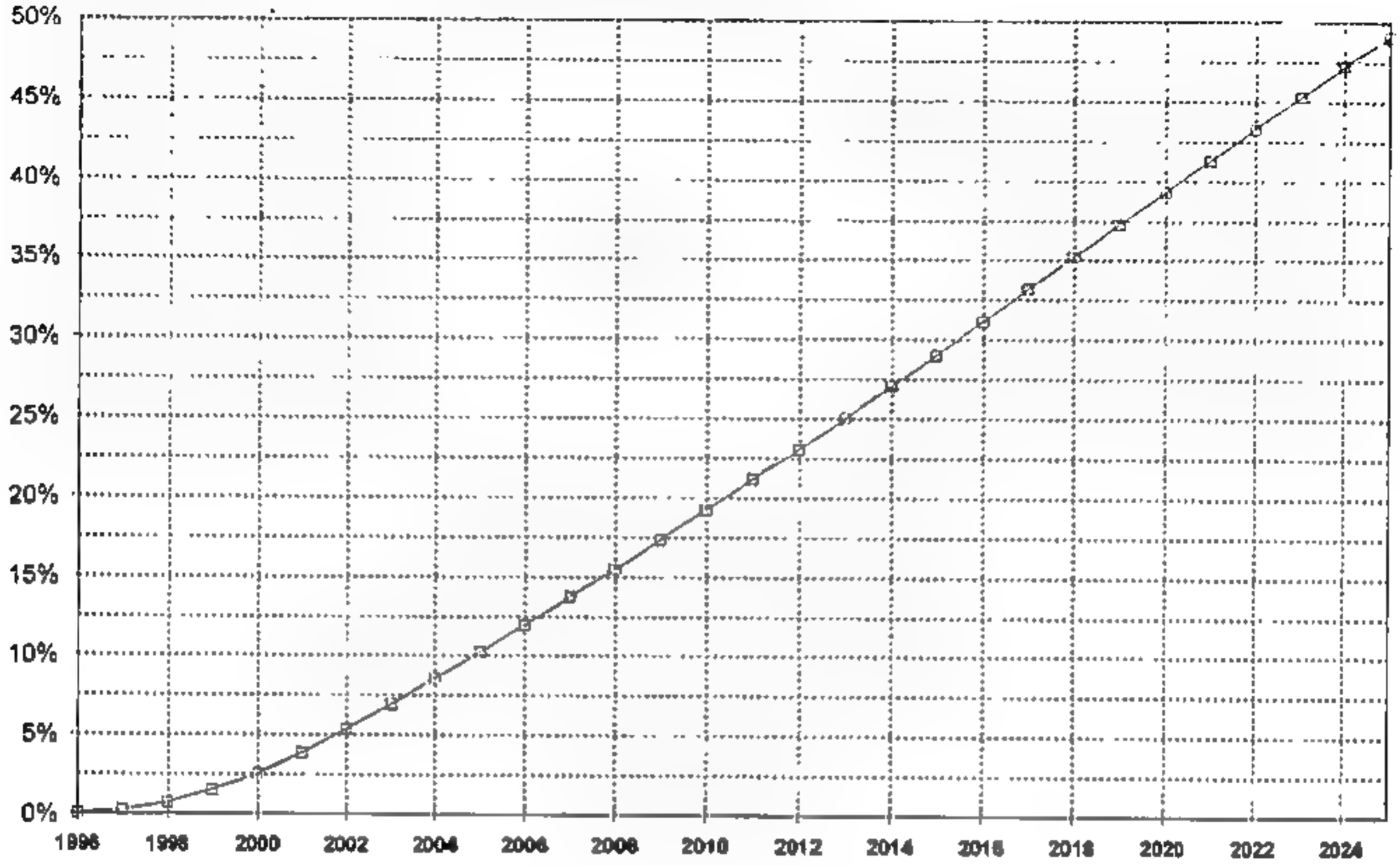
Como ilustración de los beneficios directos de la reforma, se estimó la acumulación del fondo de pensiones en relación al PIB. Sólo para efectos de la proyección, se supone una tasa de rentabilidad real anual (por encima de la inflación) de un 4%, compuesta de un 3% en los bonos estatales (un 50% del portfolio), y de un 5% en el resto de las inversiones en valores del sector privado, como bonos y acciones. Como se ve en el gráfico que sigue, éste sería del orden de un 21% del Producto en el año 2011, es decir al decimoquinto año de la reforma. Al respecto, considérese que las AFP chilenas administran recursos del orden de un 45% PIB después de 15 años de funcionamiento, pero con un rendimiento muy superior al estimado para España. En efecto, en Chile la rentabilidad acumulada ha sido superior al 12% real anual, y no de un 4% como se proyecta en el caso español.

La proyección del Fondo de pensiones para los períodos siguientes al 2011 es elocuente llegando casi al 50% del PIB en el 2025. Sin embargo, debe decirse que ésta no considera el pago de pensiones del nuevo esquema, recursos que restarán del saldo acumulado. Este flujo de pagos es de menor importancia en los primeros años, pero no así en los períodos posteriores, cuando una mayor proporción de las pensiones se financie con los fondos ahorrados y en menor grado con el Bono. A pesar de este comentario, la proyección presentada tiene validez porque se estima que una buena parte de los pensionados transferirá sus fondos a compañías de seguros de vida, las que seguirán administrando parte de los recursos que en este ejercicio se consideran como parte del fondo de pensiones. En otras palabras, aún cuando la estimación del fondo de pensiones en relación al PIB está sobrestimada en el largo plazo, la distorsión es menor si se consideran los recursos de origen previsional que administrarán las aseguradoras.

Gráfico 11

FONDO DE PENSIONES (COMO % DEL PIB)

Supuesto: Rentabilidad = 4% real anual. PIB crece 3,5% anual



Impacto fiscal de la reforma

Se debe despejar, de partida, una confusión. Ciertos estudios indican que es imposible pasar de un régimen de reparto a uno de capitalización individual debido a que involucraría un costo que la economía española no podría absorber[23]. En este sentido debe enfatizarse que la reforma propuesta no consiste, como algunos equivocadamente sostienen, en transformar el actual sistema de reparto en uno de capitalización. En otras palabras, no se pretende, bajo ninguna circunstancia, crear un enorme fondo para capitalizar el actual pasivo del sistema público de reparto.

[23] En particular, el estudio de J. Barea estima que la conversión a un régimen de capitalización requeriría recursos por un valor equivalente a 2,5 veces el PIB, mientras que el del MTSS entrega una cifra de 2,11 veces el PIB

Por el contrario, la reforma propuesta ha diseñado deliberadamente un escenario de transición gradual, con fuentes endógenas de financiamiento, que hagan viable transitar desde un sistema a otro. Es preciso comprender que más que centrar la atención en los stocks involucrados, lo relevante desde la perspectiva de la política pública, es el análisis de los flujos fiscales anuales asociados a la propuesta de reforma.

La manera correcta de cuantificar el impacto fiscal que supone la reforma es calcular la diferencia entre las cotizaciones de los afiliados que permanecen en el sistema antiguo, incluyendo los aportes de los desempleados y aquellos destinados a pensiones mínimas (estas últimas partidas en los mismos niveles que sin reforma, para no introducir distorsiones en la comparación), menos el pago de pensiones y menos el pago de los Bonos de Reconocimiento.

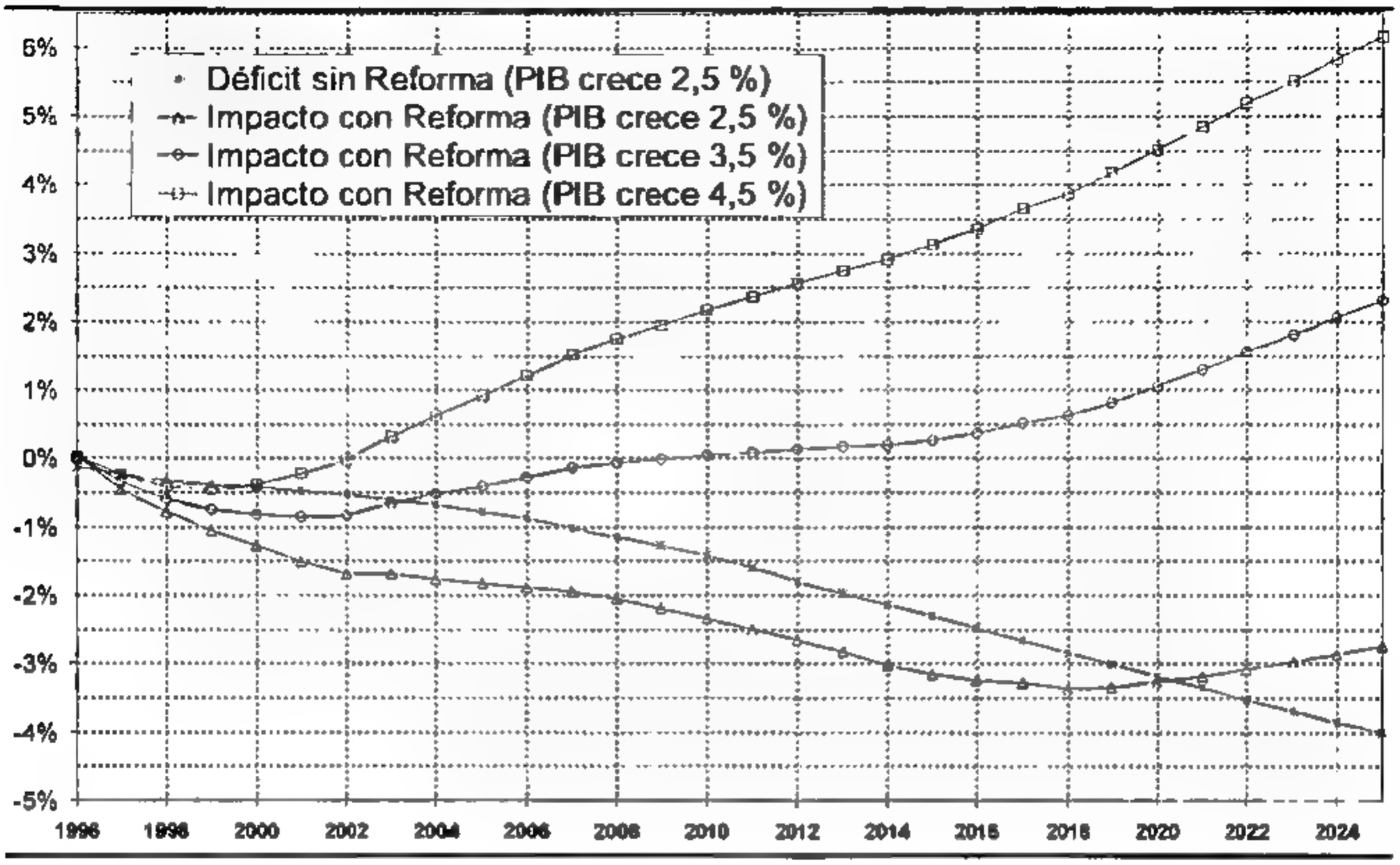
Asociada a la misma reforma existen dos fuentes de financiamiento: la primera es la TAT y la segunda es la «Deuda puente» del Estado con los fondos del pensiones[24]. La diferencia entre el impacto total y las fuentes endógenas mencionadas deberá financiarse con fuentes exógenas de recursos, como reducciones del gasto público, eliminación de déficit de empresas estatales, privatizaciones, etc.

En el gráfico siguiente se muestra, como porcentaje del PIB, el resultado neto del régimen de reparto (sin reforma) y el déficit de la reforma a financiar con otras fuentes, es decir, descontando los recursos de la TAT y aquellos que obtiene el Estado emitiendo bonos que compran los fondos de pen-

[24] Esta «Deuda puente» se llama así porque es transitoria. Su valor acumulado hasta el año 2003, asumiendo una tasa de interés real de un 3% anual, es de un 3,4% del PIB. A partir de ese año, en el Escenario Intermedio, existe un superávit fiscal respecto del caso sin reforma, por lo cual puede comenzar a reducirse la fracción de los fondos de pensiones que es necesario capturar a través de deuda estatal. Como ese superávit comienza a crecer fuertemente al cabo de un tiempo, el pago de esa deuda es factible a largo plazo. Debe tenerse presente, sin embargo, que esta obligación constituye parte de la deuda implícita del Estado con la SS, deuda que se extingue en forma definitiva con la reforma propuesta. Este compromiso existe en casi todos los países de la Unión Europea pero, no obstante, no se reconoce como deuda pública para efectos de los límites del Tratado de Maastricht. Por lo tanto, para los fines de una adecuada contabilización e interpretación, coherente con el criterio que se aplica a los demás países, la «Deuda puente» no debería considerarse como Deuda pública o, mejor aún, en todos los países debería incluirse la deuda del fisco con el sistema de pensiones y modificar el límite relevante de Maastricht. Es probable que este tema requiera de explicaciones a las demás naciones de la UE.

Gráfico 12

DEFICIT SIN REFORMA E IMPACTO CON REFORM. (% DEL PIB)



Impacto negativo = Déficit de recursos. Impacto positivo = Superávit de recursos

siones. La ilustración incluye los efectos de la reforma bajo los tres escenarios de crecimiento económico.

Se aprecia en el gráfico que la reforma implica, en el **Escenario Intermedio**, un mayor egreso de caja para el Estado, respecto de mantener el reparto, sólo en los primeros siete años de la reforma, pero que, a contar del año 2003 la situación se revierte en forma significativa. Más aún, se observa que a contar del año 2009 se produce un superávit fiscal. En el caso sin reforma, en cambio, la perspectiva es extremadamente difícil puesto que el déficit tiende a crecer en forma progresiva. En otras palabras, es fácil deducir que mientras más se espere, peor será la situación del régimen de reparto, lo que obligará a tomar medidas drásticas de todas maneras.

Según se deduce del gráfico anterior, desde el punto de vista de la caja fiscal, la comparación relevante estará dada por el resultado neto del sistema

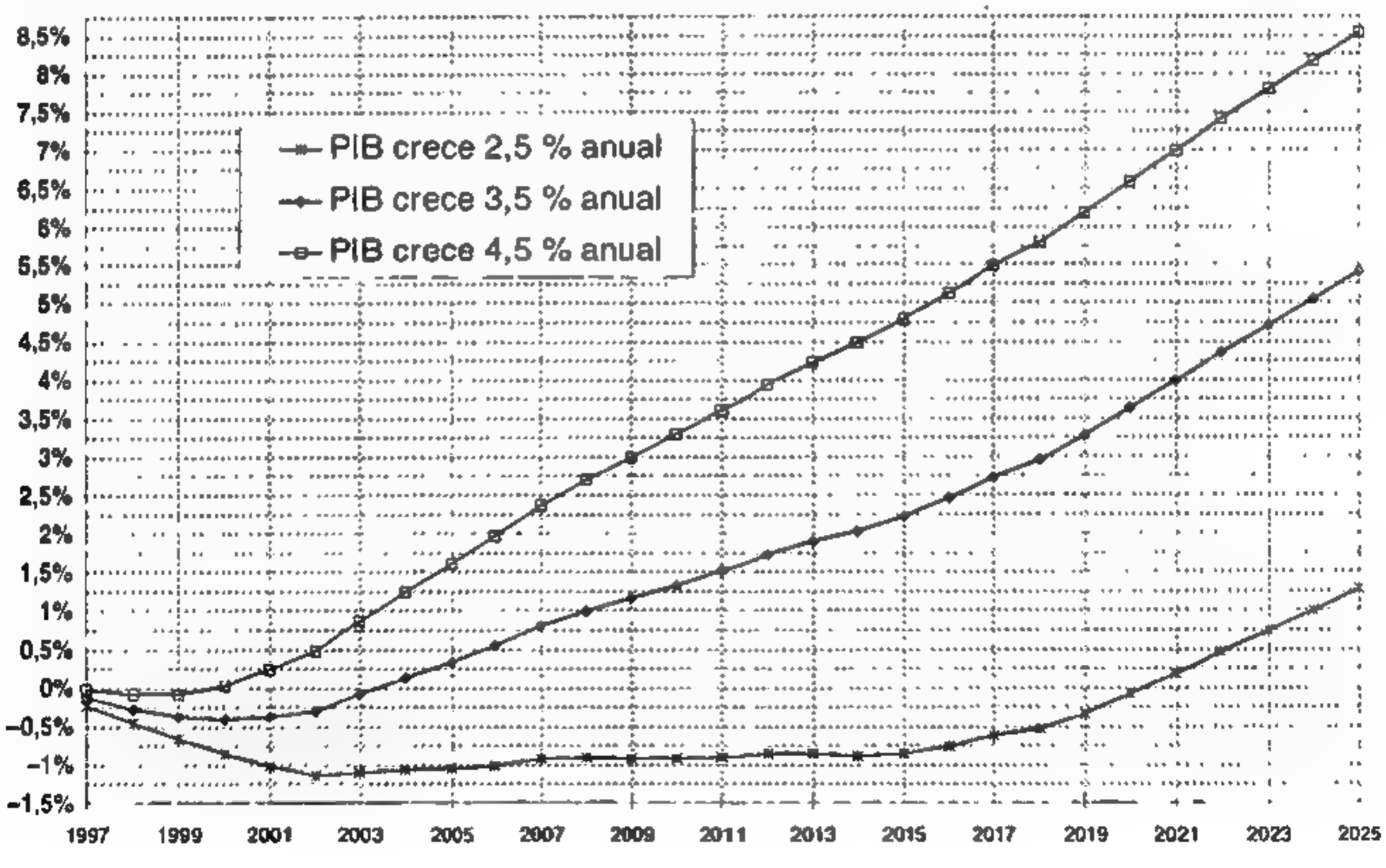
de pensiones de reparto sin reforma, en relación al déficit de la reforma que se debe financiar con fuentes exógenas. Por lo mismo, el efecto neto de la reforma será la diferencia entre la situación con y sin reforma, comparación que se hace en el gráfico que sigue, titulado «Ahorro fiscal de la Reforma».

Como se aprecia en el **Escenario Intermedio,** el déficit máximo atribuible a la reforma es inferior a un 0,41% del PIB, máximo que se produce en el año 2000[25]. Desde ese momento la situación mejora en forma progresiva. Debe notarse que el hecho de que cuando en este gráfico existe un resultado

Gráfico 13

AHORRO FISCAL DE LA REFORMA (COMO % DEL PIB)

Ahorro Fiscal de la Reforma = Déficit sin Reforma – Impacto con Reforma



[25] No corresponde a este estudio proponer cómo se debe financiar este reducido déficit transitorio de la reforma. Una fuente puede ser la disminución de los aportes del Estado a las empresas públicas. A modo ilustrativo, Alberto Valverde (en Cambio 16, del 19 de junio de 1995) estima que las empresas públicas han generado un déficit, acumulado desde 1983, de 2,5 billones de pesetas, por concepto de subvenciones, transferencias de capital, asunción de deudas y cobertura de pérdidas. A la misma cifra llega un artículo de Jesús Mota (El País, 25 de enero de 1995) en el que se detalla, además, que las pérdidas anuales de dichas sociedades han sido, en promedio, de 484.000 millones de pesetas al año, y que han recibido subvenciones por un valor de 734 000 millones Ptas. anuales. La suma de estos dos conceptos es de 1,2 billones de pesetas por año, cifra que representa un 1,9% del PIB de 1994. Por lo tanto, si en el futuro se lograra eliminar sólo un cuarto de estas pérdidas y aportes estatales, habría recursos suficientes como para financiar el déficit de la transición, sin comprometer las cuentas fiscales.

superior al 0%, significa que el déficit a financiar con fuentes exógenas es inferior a aquél que debe cubrirse de mantener en funcionamiento el esquema de reparto. En otras palabras, en esos años la reforma produce un ahorro de recursos fiscales.

La conclusión definitiva de este estudio es que realizar la reforma propuesta es perfectamente factible desde el punto de vista fiscal y que ella traerá beneficios sustanciales para los trabajadores, los empresarios, y para la economía y la sociedad española en su conjunto.

APENDICE CAPITULO III. LA SOLUCION

Tablas de los gráficos presentados

Gráfico 4

AFILIADOS Y NUMERO TOTAL DE PENSIONES CON REFORMA

Año	Afiliados sin Reforma	Tot. Pensiones sin Reforma	Afiliados con Reforma	Pensiones con Reforma
1996	12.290.442	6.864.960	12.290.442	6.864.960
1997	12.586.136	6.974.835	11.701.905	6.964.854
1998	12.847.097	7.073.265	11.009.089	7.043.237
1999	13.102.810	7.157.614	10.240.799	7.097.309
2000	13.360.142	7.235.312	9.435.729	7.134.687
2005	13.986.846	7.644.720	7.095.092	7.251.204
2010	14.522.658	8.236.250	6.209.970	7.495.398
2015	14.622.216	8.893.360	5.109.905	7.693.938
2020	14.668.688	9.613.953	4.292.254	7.680.579
2025	14.838.005	10.414.277	4.143.659	7.598.083

Elaboración propia usando datos del MTSS para el periodo 1982-Agosto 1995

Gráfico 5

NUMERO DE PENSIONES POR CLASE CON REFORMA

Año	Jubilación	Invalidez	Viudedad	Orfandad, Favor fam.
1996	3.327.994	1.567.401	1.775.060	194.505
1997	3.385.196	1.579.725	1.805.424	194.509
1998	3.429.728	1.589.562	1.829.990	193.957
1999	3.459.000	1.597.056	1.848.530	192.723
2000	3.480.430	1.602.318	1.861.109	190.829
2005	3.595.507	1.609.966	1.868.992	176.740
2010	3.857.662	1.607.157	1.864.179	166.400
2015	4.117.151	1.569.133	1.849.175	158.480
2020	4.197.272	1.503.620	1.827.143	152.545
2025	4.180.038	1.450.881	1.816.480	150.684

Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

Gráfico 6

GASTO EN PENSIONES POR CLASE CON REFORMA
(Millones de pesetas de 1994)

Año	Invalidez	Jubiliación	Viudedad	Orfandad, Favor fam.	Total
1996	1.416.768	3.387.562	1.087.120	91.801	5.983.251
1997	1.445.582	3.537.908	1.123.219	94.386	6.201.094
1998	1.472.460	3.672.186	1.155.487	96.485	6.396.618
1999	1.497.436	3.786.473	1.183.627	98.066	6.565.602
2000	1.520.577	3.890.721	1.207.574	99.152	6.718.024
2005	1.627.422	4.445.116	1.289.456	100.086	7.462.081
2010	1.739.671	5.266.840	1.368.084	100.066	8.474.661
2015	1.808.319	6.131.798	1.442.466	99.264	9.482.206
2020	1.831.498	6.706.530	1.511.886	99.158	10.149.071
2025	1.865.466	7.088.339	1.593.359	100.034	10.647.198

Elaboración propia usando datos del MTSS para el periodo 1982-agosto 1995

Gráfico 7

COTIZACIONES PARA PENSIONES Y RECAUDACION TRIBUTARIA CON REFORMA (Millones de pesetas de 1994)

Año	Cotización Total sin Reforma PIB crece 2,5%	a) Cotización Total con Reforma PIB crece 3,5%	b) Recaud. Tributaria adicional PIB 3,5%	a+b) Cotiz. SS con Reforma + Recaudación Trib. adicional
1996	5.994.419	5.994.419	0	5.994.419
1997	6.147.721	5.987.842	25.454	6.013.296
1998	6.294.902	5.903.747	78.373	5.982.120
1999	6.444.795	5.797.532	161.030	5.958.562
2000	6.602.654	5.682.492	275.988	5.958.480
2005	7.284.317	5.494.187	1.118.392	6.612.579
2010	8.001.525	5.652.986	2.222.796	7.875.781
2015	8.492.180	5.574.428	3.652.025	9.226.454
2020	8.963.587	5.555.678	5.482.492	11.038.170
2025	9.448.978	5.770.623	7.806.979	13.577.602

Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1987-1994 y Presupuesto 1995

Gráfico 8

BONO DE RECONOCIMIENTO PARA AFILIADOS POR REGIMENES (PESETAS DE 1994)

Edad al Traspaso	Rég. General y Otros	Rég. Agrario Cta. Propia	Rég. Trab. Autónomos	Rég. Agrario Cta. Ajena	Rég Empl del Hogar	% de Valoriz.
30	889.851	320.604	552.152	325.299	431.035	50
31	1.189.030	411.442	708.595	417.467	553.161	55
32	1.562.426	512.967	883.443	520.478	689.656	60
33	1.902.039	625.179	1.076.697	634.332	840.518	65
34	2.315.869	748.077	1.288.355	759.030	1.005.748	70
35	2.767.917	881.662	1.518.418	894.571	1.185.346	75
36	3.298.822	1.025.934	1.766.887	1.040.955	1.379.312	80
37	3.873.025	1.180.893	2.033.760	1.198.183	1.587.645	85
38	4.490.525	1.346.539	2.319.039	1.366.254	1.810.347	90
39	5.151.322	1.522.871	2.622.723	1.545.168	2.047.416	95
40	5.855.416	1.709.891	2.944.812	1.734.926	2.298.853	100
41	6.311.630	1.816.759	3.128.862	1.843.359	2.442.531	100
42	6.767.845	1.923.627	3.312.913	1.951.792	2.586.209	100
43	7.224.059	2.030.495	3.528.098	2.060.224	2.729.888	100
44	7.680.274	2.137.363	3.750.905	2.168.657	2.873.566	100
45	8.136.488	2.244.231	3.973.712	2.277.090	3.017.244	100

Elaboración propia

Gráfico 9

JUBILACION VERSUS SUELDO PROMEDIO ULTIMOS 8 AÑOS PARA AFILIADOS TRASPASADOS A AFP

Edad al Traspaso	Sueldo Base 70.680 ptas. 94 (Mínimo) (%)	Sueldo Base 180.500 ptas. 94 (Promedio) (%)	Sueldo Base 349.950 ptas. 94 (Máximo) (%)
	No Reciben Bono de Reconocimiento		
20	79,7	79,7	79,7
21	77,4	77,4	77,4
22	75,0	75,0	75,0
23	72,6	72,6	72,6
24	70,4	70,4	70,4
25	68,2	68,2	68,2
26	66,2	66,2	66,2
27	63,7	63,7	63,7
28	61,4	61,4	61,4
29	59,1	59,1	59,1
	Reciben Bono de Reconocimiento		
30	63,6	59,6	58,3
31	63,8	58,3	56,6
32	63,8	56,8	54,6
33	64,3	55,5	52,8
34	65,1	54,4	51,1
35	66,2	53,5	49,6
36	68,1	53,0	48,2
37	70,1	52,3	46,8
38	72,5	51,9	45,5
39	75,3	51,7	44,3
40	78,6	51,7	43,3
41	80,0	51,0	42,0
42	81,4	50,3	40,7
43	82,9	49,7	39,4
44	84,5	49,2	38,2
45	86,1	48,8	37,1

Elaboración propia

Gráfico 10

MONTOS A PAGAR POR BONOS DE RECONOCIMIENTO
(Millones de Pesetas de 1994)

Año	Montos
1996	0
1997	47.086
1998	89.584
1999	127.509
2000	157.688
2005	170.178
2010	224.503
2015	534.417
2020	619.318
2025	239.885

Elaboración propia

Gráfico 11

FONDO DE PENSIONES
(como % del PIB)

Año	% del PIB
1996	0
1997	0,2
1998	0,7
1999	1,5
2000	2,5
2005	10,1
2010	19,2
2015	29,0
2020	39,2
2025	49,1

Elaboración propia

Gráfico 12

DEFICIT SIN REFORMA E IMPACTO CON REFORMA (como % del PIB)

Año	Déficit sin Reforma PIB 2,5%	Impacto con Reforma PIB 2,5%	Impacto con Reforma PIB 3,5%	Impacto con Reforma PIB 4,5%
1996	-0,13	0	0	0
1997	-0,24	-0,47	-0,36	-0,25
1998	-0,33	-0,78	-0,60	-0,42
1999	-0,39	-1,05	-0,75	-0,46
2000	-0,42	-1,28	-0,82	-0,38
2005	-0,79	-1,83	-0,41	0,91
2010	-1,42	-2,35	0,05	2,16
2015	-2,31	-3,16	0,25	3,12
2020	-3,19	-3,27	1,05	4,51
2025	-4,01	-2,74	2,31	6,15

Elaboración propia

Gráfico 13

AHORRO FISCAL DE LA REFORMA (como % del PIB)

Año	PIB 2,5%	PIB 3,5%	PIB 4,5%
1997	-0,23	-0,12	-0,02
1998	-0,45	-0,27	-0,09
1999	-0,67	-0,37	-0,08
2000	-0,86	-0,41	0,02
2005	-1,05	0,33	1,59
2010	-0,93	1,31	3,29
2015	-0,85	2,21	4,78
2020	-0,08	3,63	6,59
2025	1,27	5,39	8,53

Elaboración propia

Anexo 1 El modelo

Proyecciones del sistema de reparto vigente

El propósito de esta sección es entregar una proyección razonable y fundamentada de las perspectivas del sistema de pensiones vigente dependiente de la SS. Es importante hacer notar que, por la naturaleza de las instituciones y, como es común en los sistemas de reparto de muchos países, la SS incluye prestaciones variadas, además de las pensiones, las cuales, a veces, no tienen una clara separación conceptual ni económica. Así por ejemplo, la SS española incluye prestaciones sanitarias, un fondo de desempleo, un fondo de garantía salarial, pensiones transitorias por accidentes del trabajo, etc. En este trabajo se detallarán los supuestos realizados para hacer las separaciones correspondientes para aislar al máximo el régimen de pensiones del resto de los beneficios.

Como se dijo, se excluye la cobertura de las Clases Pasivas y del Mutualismo Administrativo las que incluyen, básicamente, a los funcionarios de carrera de las administraciones civiles, militares y de justicia, a los transferidos a las Comunidades Autónomas, a los de las Cortes Generales y otros organismos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado, así como a los interinos ingresados con anterioridad al 1 de enero de 1965.

1. Número de cotizantes y pensiones

En primer término se estima la evolución de los aportantes y pensiones del régimen actual. Para esto se supone que la afiliación a la SS es integral, es decir,

una vez una persona se inscribe en los registros de la SS, se adhiere a todos los beneficios y programas que ella otorga. En otras palabras, se supone que no es posible cotizar sólo en parte de éstos. Sin embargo, al ser las tasas de cotización diferenciadas por grupos de cotizantes, el supuesto anterior queda sólo como un concepto formal, porque bastaría con definir tasas de cotización nulas para determinados segmentos de la población imponente para que, en la práctica, se produzcan afiliaciones parciales. Esta segmentación no ocurre con los pensionados y, en general, con los beneficiarios de los programas, que aparecerán en las distintas categorías dependiendo de las contingencias que les afecten.

1.1. Número de cotizantes

Para estimar el número de cotizantes se utilizó la siguiente lógica de supuestos:

Esquema 2

i) Población → ii) Tasa de Actividad → iii) Población Activa →
iv) Tasa de Paro → v) Ocupados = Cotizantes de la Seguridad Social

A continuación se analiza cada uno de los parámetros involucrados.

Población

La proyección de la población considera el denominado «Escenario Medio» de las estimaciones que entregó el Instituto de Demografía en marzo de 1994[26]. En dicho contexto se considera una población de 39,37 millones de habitantes en 1995 (promedio anual definido como la media entre los valores al 1 de enero de 1995 y el 1 de enero de 1996). Esta variable llegaría a 39,87 millones en el 2000, hasta alcanzar un máximo de 41,3 millones en el

[26] Instituto de Demografía, **Proyección de la Población Española** (1991-2006 anual, 2006-2026 quinquenal) Madrid, marzo de 1994.

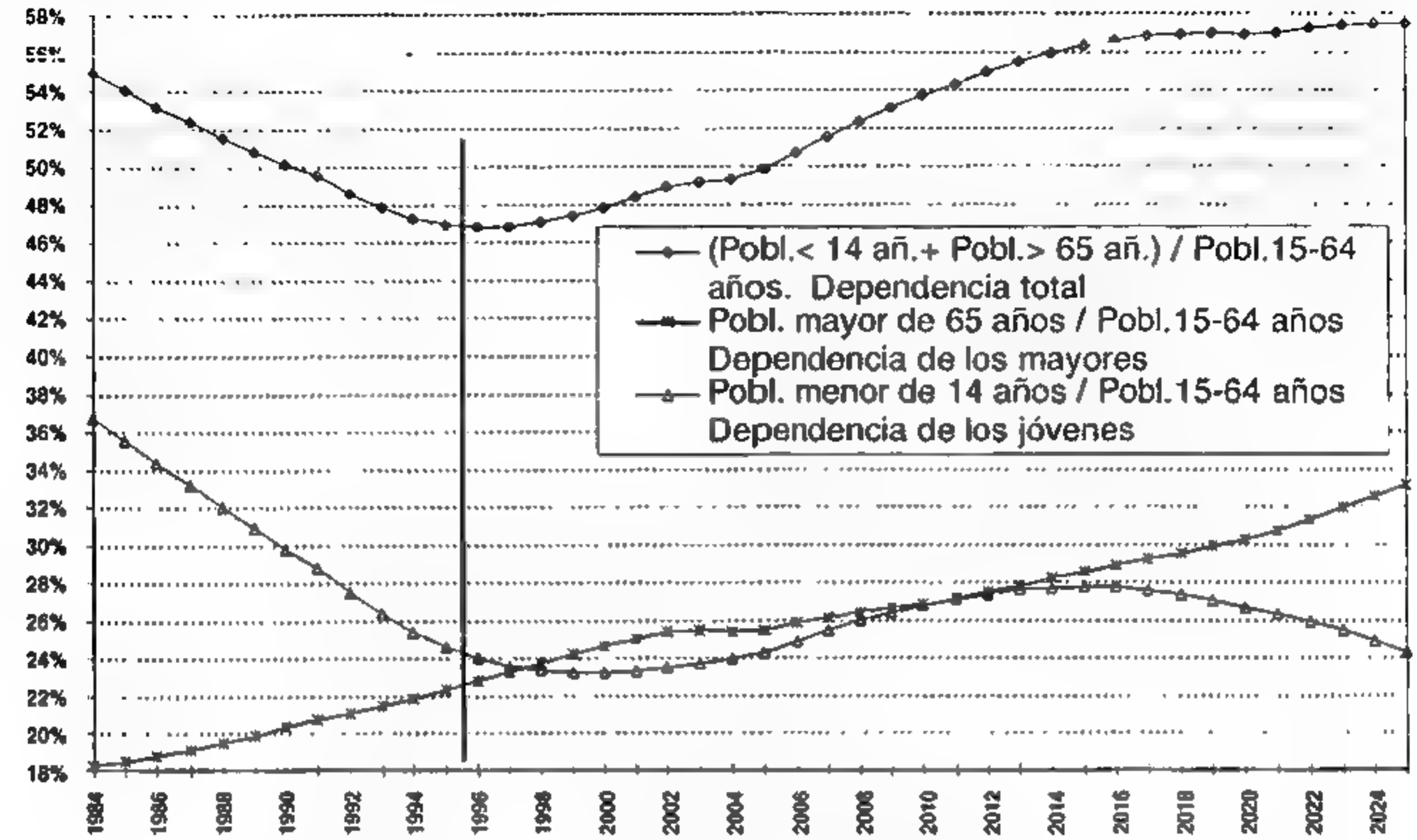
año 2016. A contar desde ese momento la población española comenzaría a reducirse hasta 40,73 millones en el año 2025, último período de las proyecciones de la fuente citada. Como las previsiones usadas son anuales sólo hasta el año 2006, y quinquenales desde esa fecha hasta el año 2026, se interpolaron cifras para contar con datos anuales para los próximos treinta años. La fuente citada entrega pronósticos de la población al 1 de enero de cada año por lo que se trabajó con estimaciones de la población promedio anual definida como la media entre el dato al 1 de enero de cada año con el valor del año siguiente.

Para efectos de este trabajo se agrupó la población por estratos de edad, con rangos de cinco años, comenzando con los mayores de 15 años. Por lo tanto, el primer grupo considera a los que tienen entre 15 y 19 años, el segundo a los que tienen entre 20 y 24 años, y así sucesivamente. Por razones del objetivo del trabajo, se juntaron en un solo grupo a todos aquellos mayores de 65 años.

Una primera conclusión que se obtiene de estas cifras es que, a grandes rasgos, la población española permanecerá prácticamente constante en el mediano plazo. Sin embargo, se esperan cambios importantes en las composiciones por grupos de edades. Así por ejemplo, en 1991 había 4,81 personas en edad de trabajar, de 15 a 64 años, por cada habitante mayor de 65 años. En 1995 este coeficiente había disminuido a 4,49; el que seguirá en esa tendencia en el futuro. En el año 2025 se llegará a un nivel levemente superior a 3,0. Este tema ha sido destacado por diversos analistas con el uso de «tasas de dependencia» similares a las mencionadas. Las tasas de dependencia reflejan la relación entre la población potencialmente activa (de 15 a 64 años) y la pasiva, incluyendo a los jóvenes (menores de 15 años) y los mayores. Los indicadores principales se presentan en el gráfico que sigue. En la medida que los porcentajes de dependencia aumenten (mayor proporción de inactivos sobre activos), mayor será la carga financiera que deberán soportar los trabajadores cotizantes.

Gráfico 14

DEPENDENCIA DEMOGRAFICA DE LA POBLACION DE ESPAÑA



Elaboración propia a base del Instituto de Demografía 1991-2025. Datos 1984-1990 Est. del INE

Se aprecia en el gráfico que la dependencia de los mayores tiene una trayectoria sostenidamente creciente mientras que la de los jóvenes llega a un máximo en el año 2015 para comenzar a disminuir desde ese momento. Por ello, la dependencia total se estabiliza en los últimos períodos. Si bien, en teoría, es posible argumentar que los recursos ahorrados en mantener y formar a los jóvenes podrían destinarse a cubrir el mayor costo de los mayores, la experiencia indica que ello es muy difícil de realizar y, en el mejor de los casos, sólo en forma muy reducida. Por lo tanto, la relación válida desde el punto de vista de la SS es la dependencia de los mayores.

De lo anterior se deduce que un aspecto de gran relevancia en las proyecciones de la viabilidad patrimonial del sistema de pensiones de reparto se basa en contar con una buena estimación de la composición por grupos de edades de la población española en el futuro. Dado que las

proyecciones disponibles cubren sólo hasta el 2025, el presente modelo no extiende sus previsiones más allá de dicha fecha, último año que proyecta el Instituto de Demografía[27].

Tasa de actividad

La tasa de actividad, que estima la proporción de la población que quiere trabajar, fue proyectada en función de los antecedentes históricos y de supuestos para los años venideros. En España la población activa se determina considerando la población de 16 años y más. Así, los mayores de 16 años pueden pertenecer sólo a una de las tres siguientes categorías: la población activa, la inactiva y la población contada aparte, que corresponde a los hombres cumpliendo el servicio militar. De acuerdo con lo expresado, la población activa equivale a la suma de los ocupados más los parados que no tienen trabajo, y que tienen interés en obtenerlo. Por lo tanto, la población activa excluye a los estudiantes o las mujeres que están dedicadas a labores de ama de casa.

Los datos históricos recopilados, basados en la Encuesta de Población Activa (EPA) que cada tres meses realiza el INE, incluyen la población activa por grupo quinquenal de edad desde 1984 a 1994, tomando las medias anuales de cada año desde 1988 en adelante y los datos del cuarto trimestre entre 1984 y 1987[28]. Con estos valores, y la población clasificada en forma similar, se calcularon las tasas de actividad para cada grupo quinquenal de edades.

---

[27] Se ha estimado de interés comparar los supuestos y resultados de este informe con otros estudios que tratan el mismo tema. Sin embargo, debe tenerse presente que los distintos trabajos no son estrictamente comparables. Si bien se ha intentado contrastar variables similares mediante la depuración de las cifras, no es posible garantizar que ello se ha logrado por completo. La correcta comparación entre los distintos estudios no es algo que se pretenda en estas páginas En relación a las proyecciones de población, las mismas que en este informe son usadas por José A. Herce y Víctor Pérez-Díaz, *op. cit.* A una menor población (39 millones en el 2026) y a una leve mayor dependencia de los mayores (34%) llega, en el caso medio, la proyección de J. Barea, *op. cit.* Por su parte, Towers Perrin pronostica 41 millones de habitantes en el 2025 con una dependencia de un 34,5%. Por último, las proyecciones usadas por el MTSS, en «La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial», basadas en proyecciones del INE, llegan a una dependencia de un 32,5% en el 2020 (último año estimado) y una población de 36,76 millones, frente a 30,2% y 41,16 millones de habitantes que supone este trabajo en ese año. Por lo tanto, en casi todos los demás informes las relaciones de dependencia son más altas que en este estudio, vale decir, consideran una perspectivas demográfica menos favorable para la SS

[28] *Fuentes:* Período 1988-1994: **Anuario de Estadísticas Laborales.** MTSS. Ediciones de 1990 a 1994. Período 1984 1987. EPA del cuarto trimestre de cada año. INE.

Existe una pequeña distorsión en el cálculo realizado con el grupo de menor edad al tomar la población activa de 16 a 19 años y dividirla por la población total de 15 a 19 años. Sin embargo, el procedimiento usado es el mismo tanto para los datos históricos como para los proyectados, de manera que se ha sido consistente en el análisis y no hay errores por esta causa. También debe notarse que las estimaciones de población del Instituto de Demografía, usadas en este trabajo, difieren de las del INE y, por lo tanto, las tasas de actividad no resultan idénticas a las del INE.

Debe tenerse presente que la tasa de actividad es una medida, hasta cierto punto, subjetiva porque indica la disposición a trabajar. De ahí que las comparaciones entre países no sean fáciles de hacer, debido a los distintos criterios con los que se evalúa el concepto «disposición a trabajar» y a las diferentes metodologías de encuestas muestrales. No obstante, pueden mencionarse algunos aspectos que inciden en las tasas de actividad. En ambientes de alto desempleo, como los que tiene la economía española en la actualidad, habrá un mayor número de personas buscando trabajo con el fin de reemplazar o recuperar ingresos perdidos a causa del paro. Por ejemplo, es esperable que una mayor proporción de mujeres (las amas de casa) busque ocupación en forma simultánea a los esfuerzos de los hombres que perdieron su puesto laboral. Esto significa que, al disminuir el desempleo los ingresos familiares habrán recuperado sus niveles más normales y, en ese caso, las mujeres preferirán mantenerse fuera de la actividad, es decir, ya no estarán dispuestas a trabajar y, por tanto, no pertenecerán a la población activa. No es casualidad, entonces, que el desempleo femenino sea superior al masculino, 31,4 *versus* 19,8% en 1994, con un promedio general de un 24,2%[29]. Esto significa que las tasas de paro medidas en épocas de alto desempleo resultarían sobreestimadas.

Por otra parte, cuando el desempleo tiene niveles más normales la disposición a trabajar depende, principalmente, de las remuneraciones que ofrezca el mercado, vale decir del ingreso alternativo que una persona

[29] *Fuente:* Anuario de Estadísticas Laborales 1994. MTSS.

podría obtener en el mercado laboral, en relación al valor que le asigne a otras actividades (ocio, estudio, ocuparse de una familia y ser ama de casa, etc.). Por lo tanto, en escenarios de incrementos salariales debería esperarse un aumento de la tasa de actividad.

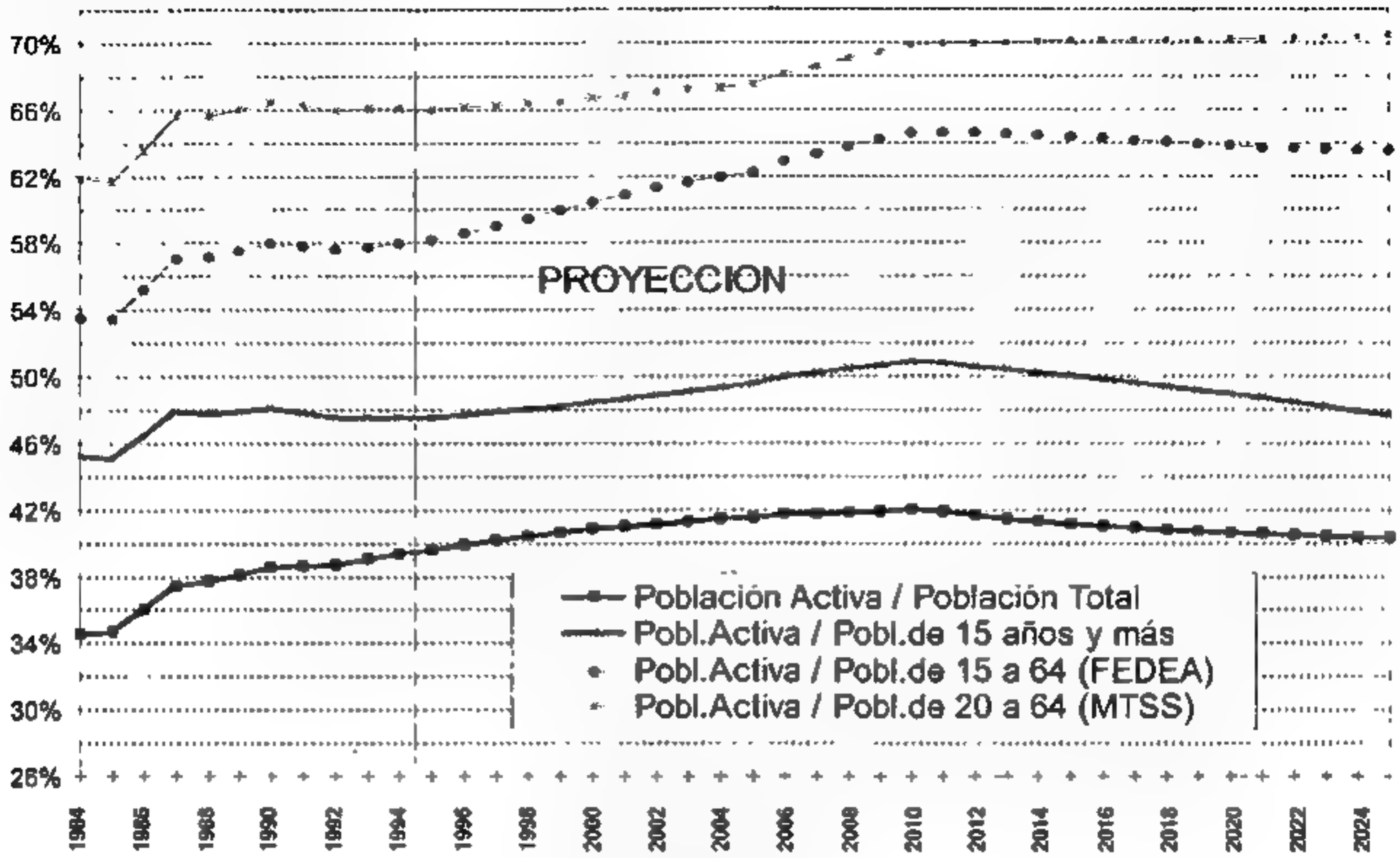
Dado que la elaboración de un modelo específico del mercado laboral excede al ámbito del trabajo, se optó por proyectar las tasas de actividad en función de las tendencias históricas suponiendo incrementos en las tasas de actividad para cada grupo quinquenal, en algunos casos más pronunciados que otros, pero manteniendo las relaciones se que han exhibido en años pasados de manera que los porcentajes mantengan su consistencia histórica. Por ejemplo, no se espera que la tasa de actividad de las personas de 55 a 59 años supere la tasa de los que tienen entre 50 y 54.

Con los supuestos descritos, la tasa de actividad general es el resultado de las tasas de cada grupo quinquenal y el número de personas de cada estrato, las que provienen de la población estimada. Referida a la población total, desde un 39,4% en 1994, la tasa de actividad crece en los próximos años hasta llegar a un máximo de un 42% en el año 2010, para terminar en un 40,3% en el 2025. Esta baja se produce a pesar de suponer incrementos en las tasas de actividad de cada grupo de edades. En relación a la población mayor de 15 años, la tasa de actividad también sube en un comienzo, desde un 47,6% en 1994 hasta un 50,9% en el 2010. Después baja paulatinamente, llegando a un 47,7% en el 2025.

Un indicador más común, y más preciso, de la tasa de actividad mide los activos como proporción de la población de 15 a 64 años. En este sentido, el promedio de 1994 es de un 58%, indicador que llega a un máximo de 64,6% en el mismo año 2010, para concluir en un 63,5% en el último período. Finalmente, también se ha usado la relación activos sobre población de 20 a 64 años. Este parámetro fue de un 66,1% en 1994 y llega a un nivel estable cercano a un 70% a partir del año 2010. En el gráfico que sigue se muestran

Gráfico 15

PROYECCION POBLACION ACTIVA/POBLACION TOTAL



Elaboración propia usando datos del INE 1984-1987, MTSS 1988-1994 y parciales 1995

estos indicadores generales, incluyendo datos históricos desde 1984 hasta 1994, y estimaciones desde 1995 en adelante.

Como una forma de validar los supuestos se compararon las cifras proyectadas de España con las de otros países de Europa en los últimos años. Así se concluye que la evolución española en su punto más alto se ubicará entre las tasas de actividad de Italia y Francia hacia fines de los 80 y principios de los 90. Como se sabe, España tiene tasas de actividad inferiores a la media de los 12 países de la Unión Europea (UE), 58% frente a un 66,5% (aproximado en 1993), tomando la población entre 15 y 64 años. Esta diferencia se explica, principalmente, por un menor índice femenino. Por lo tanto, las proyecciones, que llegan hasta un 64,6%, acercan el porcentaje español a la media de la UE, sin superarlo, criterio que parece razonable. En la medida que la población del resto de los países del continente envejezca más rápido

que la de España, disminuirá su tasa de actividad, tal como se prevé para España a contar del año 2010 y, en consecuencia, subirá la posición relativa de España en este indicador[30].

Tasa de paro

El nivel de desempleo es un problema agudo de la economía española, y que se ha mantenido por largos años. Si bien no es el propósito de este anexo, no puede dejar de mencionarse que la reforma del sistema de pensiones puede tener un efecto importante en esta variable, en especial por la vía de reducir el costo de la mano de obra, entre otros impactos que influyen directamente en el empleo.

Con el fin de proyectar este indicador se supuso que a partir de 1995 el paro comienza a disminuir en forma sostenida. Este criterio es consistente con un crecimiento del PIB del orden de un 2 a un 3% anual. Debido a la deprimida situación inicial del mercado de trabajo, la creación neta de empleos es más rápida en los primeros años, con lo que se recupera parte del terreno perdido en los últimos períodos. Sin embargo, la dinámica se torna más difícil en la medida que se supera la crisis y se llega a tasas de paro menores. Por ejemplo, no es lo mismo, en términos del número de puestos laborales a crear, disminuir en un 1% el desempleo cuando éste es de un 24,2%, como en 1994, que si éste fuera de un 12%. Además de lo anterior, en el caso español ocurre que, a causa del envejecimiento previsto y de la probable estabilidad del número de habitantes, se espera que los activos evolucionen desde 15,47 millones en 1994 hasta un máximo de 17,26 millo-

[30] En los otros estudios citados la proyección de este parámetro es la siguiente: El MTSS, que considera la tasa de actividad sobre la población de 20 a 64 años, estima niveles de actividad muy similares a los de este informe hasta el 2010. No proyecta a más largo plazo. J. A. Herce (FEDEA) utiliza la tasa sobre la población de 16 a 64 años, la que desde un 59,7% en 1995 (muy similar a la de 58% en 1994 para la población de 15 a 64 años que se indica en este informe), llega a un 66,3% en el 2010 y a un 70% en el 2025. Towers Perrin mantiene tasas de actividad constantes durante todo el periodo y simula escenarios con cambios discretos. J. Barea pronostica llegar a un máximo de 65,1% de actividad (población de 16 a 64 años) en el 2005, a un nivel «similar» al actual en el 2010, y a una tasa inferior en el 2020.

nes en el 2010, terminando en 16,46 millones en el 2025; dados los supuestos de tasas de actividad que se han hecho. Por lo tanto, en el futuro la obtención de menores tasas de paro requerirá de un número cada vez menor de nuevos puestos de trabajo.

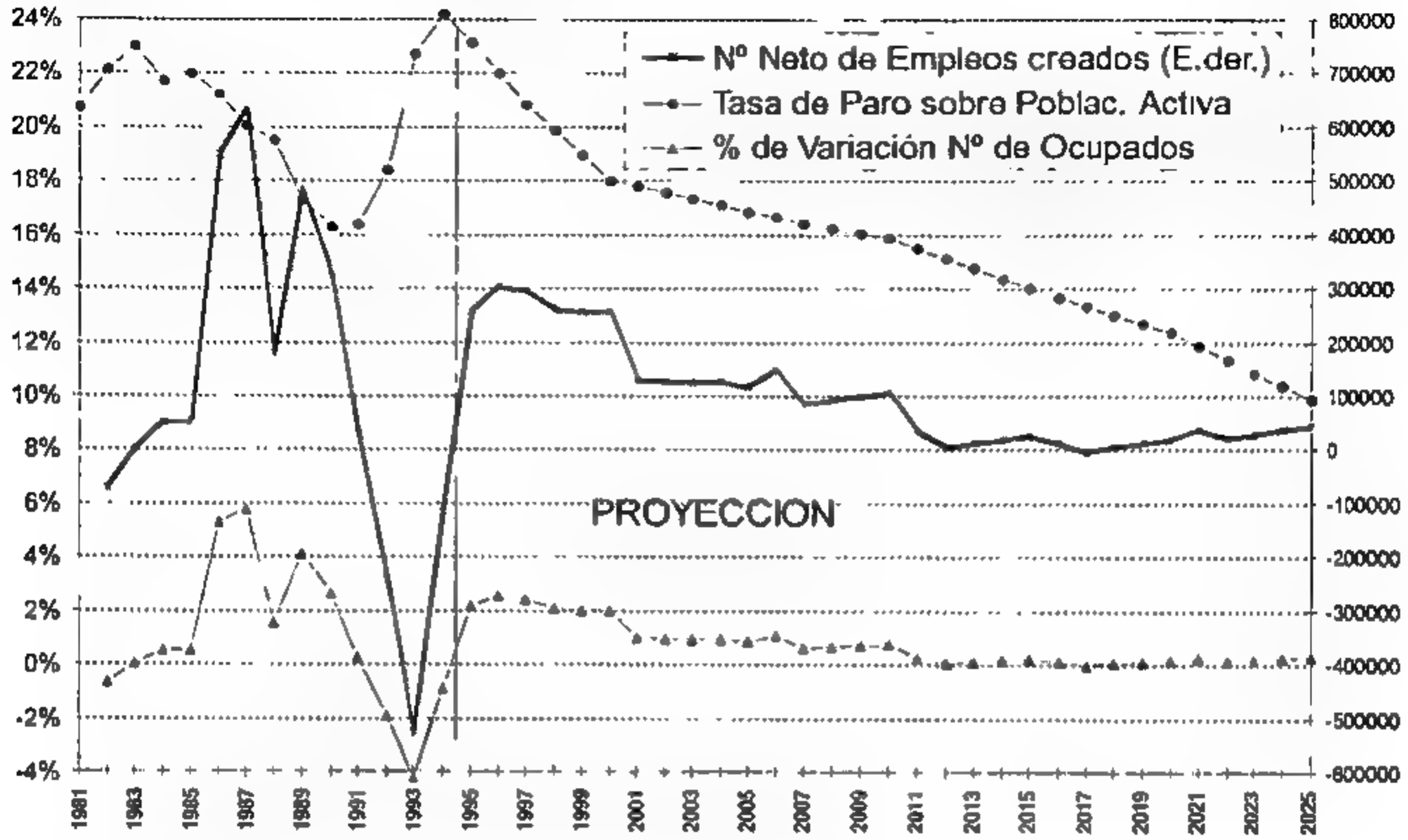
En resumen, se supone que, en promedio, entre 1995 y el 2000, se crean poco más de 270.000 empleos por año. Si bien estas cifras pueden parecer ambiciosas, cabe mencionar que la economía española generó 433.500 trabajos entre 1986 y 1990 (5 años). Entre el año 2001 y el 2010 deberían crearse poco más de 115.000 empleos anualmente. Por último, en los años que siguen el aumento de empleos es reducido, sólo 21.000 plazas anuales. En términos de crecimiento del empleo, los ocupados aumentan en un 2,2% anual entre 1995 y el 2000, en un 0,84% por año en la década del 2001 al 2010, y en un 0,14% al año en los últimos quince años. En total, se espera un incremento medio del número de ocupados de un 0,76% anual, considerando desde 1995 en adelante.

Si bien el pronóstico anterior de creación de empleos es fuertemente decreciente, se espera que la tasa de paro disminuya en forma sostenida en el futuro, desde el nivel inidial de un 24,2% que exhibe en 1994. En efecto, en el año 2000 el paro proyectado es de un 18% y en el 2010 de un 15,9%, hasta llegar a un 9,9% en el año 2025. Los parámetros antes mencionados se presentan en el gráfico 16.

Para lograr estos resultados anteriores se proyectaron las tasas de desempleo para cada grupo quinquenal de edad. Consistente con el escenario general, se estimaron redúcciones anuales en cada grupo. Estas fueron inicialmente mayores para los trabajadores más jóvenes debido a que ostentan tasas de paro críticamente elevadas, superiores al 50% para los menores de 19 años. Sin embargo, en general, se mantuvo el criterio de que los jóvenes siempre tendrán mayores tasas de paro que los adultos.

Gráfico 16

TASA DE PARO, N.º DE EMPLEOS CREADOS Y % VARIAC. EMPLEO



Elaboración propia usando datos del MTSS (INE) 1988-1994 y del INE 1984-1987

Cabe mencionar que, en general, el tema del desempleo está íntimamente relacionado con el crecimiento económico y con la evolución de los salarios. En un mercado del trabajo relativamente libre y flexible ocurre que, en la medida que la actividad económica aumenta hay mayor demanda por trabajadores. Si hay una oferta de mano de obra relativamente inelástica en el corto plazo (en número de personas), existe una presión al alza en los salarios la que motiva el interés de más gente por trabajar, fomentándose la incorporación a la población activa, es decir aumenta la oferta de personal disponible. Esta dinámica (de mayor oferta) provoca, a su vez, la consiguiente baja en los sueltos hasta llegar a un nuevo punto de equilibrio. Como se ha dicho, por el alcance de este trabajo, no se ha estudiado empíricamente la validez de la relación explicada para el caso español.

No obstante, es casi seguro que parte de la elevada tasa de paro se explique por la inflexibilidad a la baja que tienen los salarios en la economía española y por las dificultades económicas y administrativas que traban la movilidad de los trabajadores. Una de éstas es la afiliación obligatoria a los regímenes de la SS. Se ha visto que en los últimos años los índices de sueldos siempre han crecido en términos reales, por sobre la inflación, impidiendo, de esta forma, reducir los salarios como una forma de estimular la contratación. Más aún, las remuneraciones también han crecido en relación a comparaciones que toman en consideración a las divisas internacionales de los países competidores, con lo que tampoco se ha podido fomentar empleo destinado a las exportaciones debido a que la competitividad de la producción española, en términos de costes laborales unitarios, se ha visto afectada por este factor.

Aún cuando es posible que los incrementos reales de sueldos hayan sido compensados por mejoras en la productividad, cabe notar que la fuerza de trabajo desempleada es, justamente, la menos productiva, por lo que su contratación depende, en mayor grado, de la evolución de las remuneraciones. Desde este punto de vista, para efectos de proyectar el sistema de pensiones vigente no se incluyen cambios significativos en la flexibilidad salarial. No obstante ellos sí se incorporan en los escenarios alternativos que supone la reforma. En estos casos, la reforma laboral se incluye en forma implícita, como un elemento que contribuye, junto con la reforma del sistema de pensiones, a conseguir una mayor tasa de crecimiento económico[31].

Cotizantes a la Seguridad Social

Como se indica en el Esquema 2, se supone que el total de ocupados cotiza a la SS. A esta conclusión se llegó luego de haber analizado ambas series de

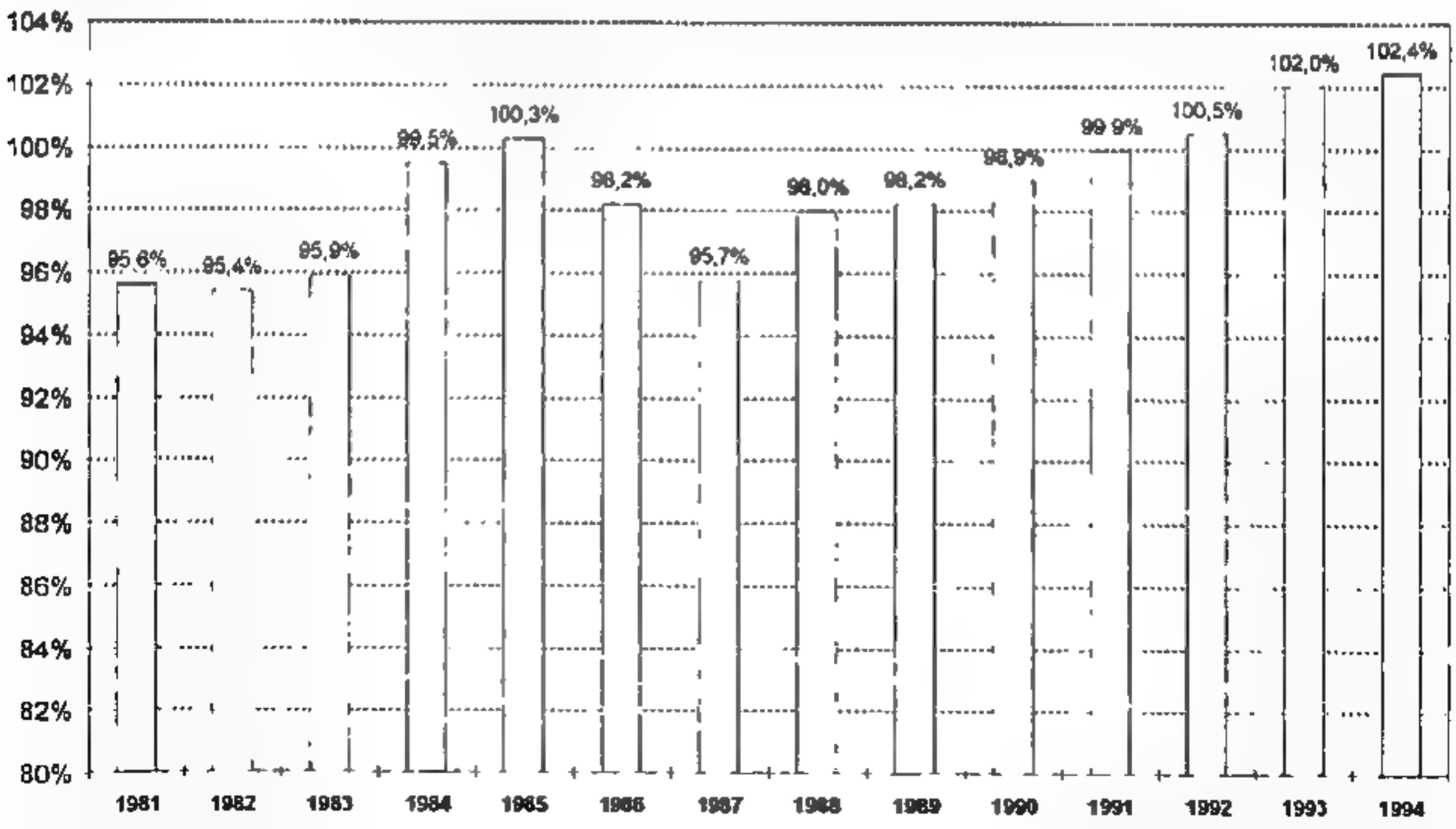
[31] Los supuestos de los otros estudios en este campo son: MTSS, tasas de paro: 17,87% en el 2000; 16,86% en el 2005 y 15,84% en el 2010. J. A. Herce (FEDEA) supone un crecimiento del empleo de un 1,55% anual entre 1995 y el 2000, y de un 1% anual, constante, desde el 2001 hasta el 2025. No obstante, incluye simulaciones con incrementos de un 1,7% y de un 0,5% anual, respectivamente. J. Barea estima que el empleo crece en un 1% anual entre 1993 y el 2000 y en un 0,5% en los años siguientes. Towers Perrin sólo entrega simulaciones con tasas de paro constantes de un 14,7 o de un 24% (nivel actual).

datos y comprobar su similitud. La semejanza histórica de ambas estadísticas se comprueba en el gráfico 17, donde se aprecia que la diferencia no supera el 4%.

La principal ventaja de considerar a los ocupados como cotizantes de la SS es que para los primeros se dispone de su clasificación por edades, información que para los aportantes de la SS no está disponible excepto para un año particular, 1992 (*Fuente:* **Estudio Económico Actuarial** del MTSS, *op. cit.*). Sin embargo, en esta última no se indica si la estratificación considera a todos los imponentes o sólo a una parte de éstos, por ejemplo a los del Régimen General. De la comparación de porcentajes para ese año se concluye que la distribución de la SS supone cotizantes más jóvenes que los ocupados debido a que un 57,7% de los primeros tendría menos de 40 años mientras que los ocupados de esa edad representan un 54,7% del total. Ante la falta de más estadísticas de la SS, se optó por usar los datos de la distribución de edades de los ocupados de acuerdo a la EPA que realiza el INE.

Gráfico 17

RELACION COTIZANTES SEGURIDAD SOCIAL/OCUPADOS (EPA)



Considera cuarto trimestre 1981-1987 y promedio anual 1988-1994. Elaboración propia usando datos del MTSS y de la EPA (INE)

En la tabla 1 se resumen los resultados, indicándose el total de aportantes para años seleccionados, la edad promedio de los afiliados suponiendo que cada grupo quinquenal tiene la edad media de cada rango. También se presentan los afiliados clasificados en cuatro grupos por edades, los jóvenes menores de 30 años, los adultos entre 30 y 49 años, los adultos que están próximos a pensionarse, de 50 a 64 años; y, finalmente, los cotizantes mayores de 65 años, personas que podrían estar jubiladas pero que, probablemente, siguen en actividad para cumplir con los requisitos de años de imposiciones.

Tabla 1

Cotizantes a la Seguridad Social española (Ocupados)
(En miles de personas)

Año	Cotizantes Totales	Edad Prom.	Cotizantes 15-29 años	Cotizantes 30-49 años	Cotizantes 50-64 años	Cotizantes 65 y más
1984	10.359,2	40,42	2.767,9	4.572,4	2.187,4	831,5
1985	10.411,4	40,26	2.769,9	4.707,3	2.155,2	779,0
1986	10.961,2	39,87	3.045,5	4.915,6	2.235,5	764,6
1987	11.593,8	39,36	3.376,7	5.193,5	2.252,4	771,2
1988	11.772,7	39,21	3.508,9	5.244,5	2.230,8	788,5
1989	12.258,3	38,97	3.698,1	5.581,7	2.185,3	793,2
1990	12.578,8	38,85	3.765,4	5.863,4	2.174,7	775,3
1991	12.609,4	38,83	3.752,1	5.954,3	2.119,2	783,8
1992	12.366,3	39,00	3.554,5	6.013,9	2.015,9	782,0
1993	11.837,7	39,35	3.194,3	5.949,2	1.931,3	762,9
1994	11.730,3	39,38	3.099,4	5.991,3	1.907,9	731,7
1995 (e)	11.987,0	39,33	3.153,4	6.147,1	1.949,6	736,9
1996	12.290,4	39,18	3.291,7	6.282,1	1.973,1	743,6
1997	12.586,1	39,06	3.414,2	6.425,0	2.004,4	742,5
1998	12.847,1	39,00	3.502,9	6.553,4	2.070,7	720,1
1999	13.102,8	38,97	3.580,9	6.678,4	2.158,0	685,5
2000	13.360,1	38,98	3.645,6	6.830,9	2.209,6	674,0
2005	13.986,8	39,35	3.306,7	7.470,2	2.425,8	784,2
2010	14.522,7	40,98	2.896,8	7.943,6	2.774,4	907,8
2015	14.622,2	41,85	2.723,9	7.771,5	3.155,9	970,9
2020	14.668,7	42,37	2.882,2	7.214,6	3.450,8	1.121,1
2025	14.838,0	42,21	3.338,3	6.571,9	3.678,5	1.249,2

Elaboración propia con datos del MTSS e INE 1984 a 1994.

Se aprecia, en primer lugar, que el número total de cotizantes (ocupados) crecerá en el futuro, y a tasas similares a las que hubo en el pasado. En efecto, se estima que entre 1982 y 1995 los afiliados crecieron a un ritmo de un 0,71% anual, tasa que resulta idéntica para el período 1996-2025. Desde luego, debe advertirse que la evolución esperada, de crecimiento sostenido, es radicalmente distinta al comportamiento histórico, en el que hay dos períodos de bajas importantes en el número de cotizantes, 1984-1985 y 1992-1994. Con todo, las proyecciones suponen un aumento cada vez más atenuado, desde un 2,2% anual entre 1996 y el 2000 hasta un 0,2% por año en los últimos cinco períodos. Asimismo, se espera un paulatino aumento de la edad media de los imponentes, desde 39,4 años en 1994 a 42,2 en el 2025, vale decir un incremento de 2,8 años, equivalente a un 7% respecto de la edad inicial.

Al analizar los grupos de edades se observa que los de 30 a 49 años llegarán a un máximo de 7,95 millones en el año 2011, disminuyendo progresivamente desde esa fecha hasta 6,57 millones en el 2025. El grupo de 50 a 64 años tiene un crecimiento sostenido que llega a 3,68 millones de afiliados en el último año, los que se comparan con los menos de 2 millones de esas edades que existen en la actualidad. Indudablemente, esto augura un número creciente de pensiones para los años posteriores al 2025. En el gráfico 18 se muestra la trayectoria de los principales grupos por edades de cotizantes, incluyendo la evolución histórica y la proyectada. El número de personas de cada rango de edades debe leerse en la escala izquierda mientras que el total corresponde al eje derecho[32].

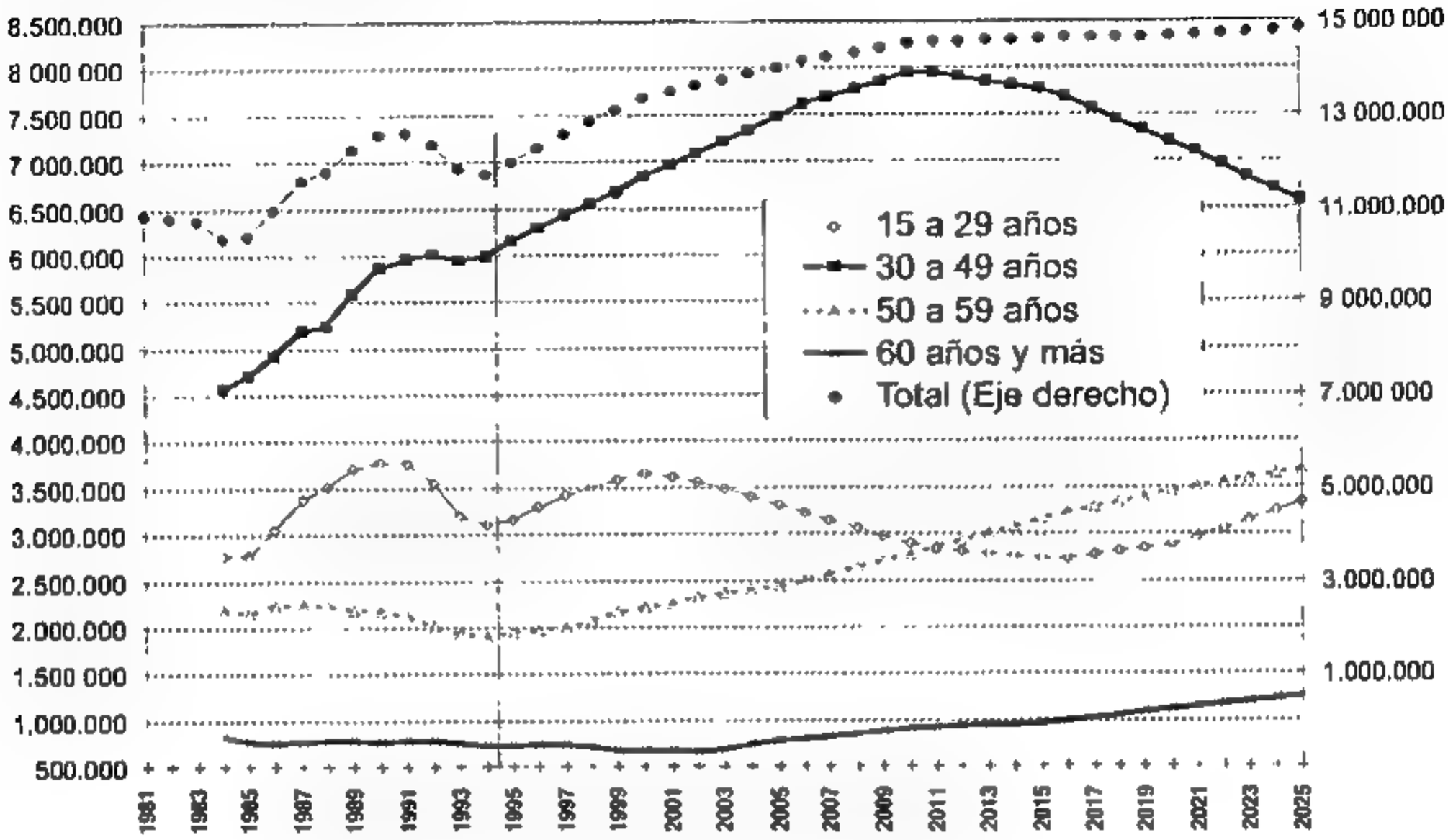
Cabe agregar, además, que desde principios del siglo XXI se supone un crecimiento sostenido de los cotizantes mayores de 60 años, elemento que

[32] A modo de comparación, J. A. Herce (FEDEA) llega a 13 millones de afiliados en el 2000; 13,7 millones en el 2005; 14,4 millones en el 2010; 15,1 millones en el 2015; 15,9 millones en el 2020 y a 16,7 millones en el 2025. J. Barea proyecta la creación de 700 000 puestos de trabajo hasta el año 2000, por lo que habrá 12,5 millones de cotizantes en ese momento. A su vez, menciona la creación de «más» de 2 millones de empleos en todo el período (1993-2020), por lo que terminaría con cerca de 13,8 millones de imponentes a esa fecha. Towers Perrin sólo proyecta el Régimen General y no el conjunto de todos los regímenes de la SS como en éste y en los demás estudios. Por último, el MTSS no entrega cifras proyectadas de aportantes.

Gráfico 18

PROYECCION DE LOS OCUPADOS (AFILIADOS A SEGURIDAD SOCIAL)

Excluye afiliados desempleados



Elaboración propia usando datos del INE 1984-1987, MTSS 1988-1994 y parciales 1995

tiene un alto componente de variabilidad porque depende de cómo evolucionen las normas para acceder a las pensiones, de la situación económica y de la regularidad de las cotizaciones durante los años previos de la vida activa. Dado que se espera una baja en la tasa de paro, entonces la regularidad de los aportes debería aumentar en el futuro por lo que habría menos trabajadores mayores completando períodos de cotización después de la edad mínima de jubilación. Sin embargo, a este argumento se contrapone el hecho de que, de acuerdo con la normativa vigente, la posibilidad de jubilar en forma anticipada debería desaparecer para una parte de los cotizantes[33]. Por otra parte, si

[33] Este elemento es destacado en el informe del MTSS, que, sin embargo, no entrega antecedentes sobre su impacto en el total, excepto indicar que debería desaparecer hacia el año 2015. Por su parte, J. A. Herce estudia, como posible alternativa de política, una reducción de los beneficios por jubilación anticipada asignándole, implícitamente, una baja importancia a estas disposiciones. A su vez, los datos que se entregan en el estudio del MTSS muestran que las jubilaciones anticipadas con coeficiente reductor, aquellas que deberían desaparecer, han tenido una clara tendencia al alza entre 1987 y 1994, desde un 57,2% de las nuevas jubilaciones en 1987 hasta un 63,8% en 1994.

se piensa que mejorará la condición de salud de los mayores, lo que unido a diversas necesidades insatisfechas, resulta en un natural estímulo para que un número cada vez más grande de personas de más de 65 años sigan trabajando, en la medida que el mercado laboral les permita tal posibilidad.

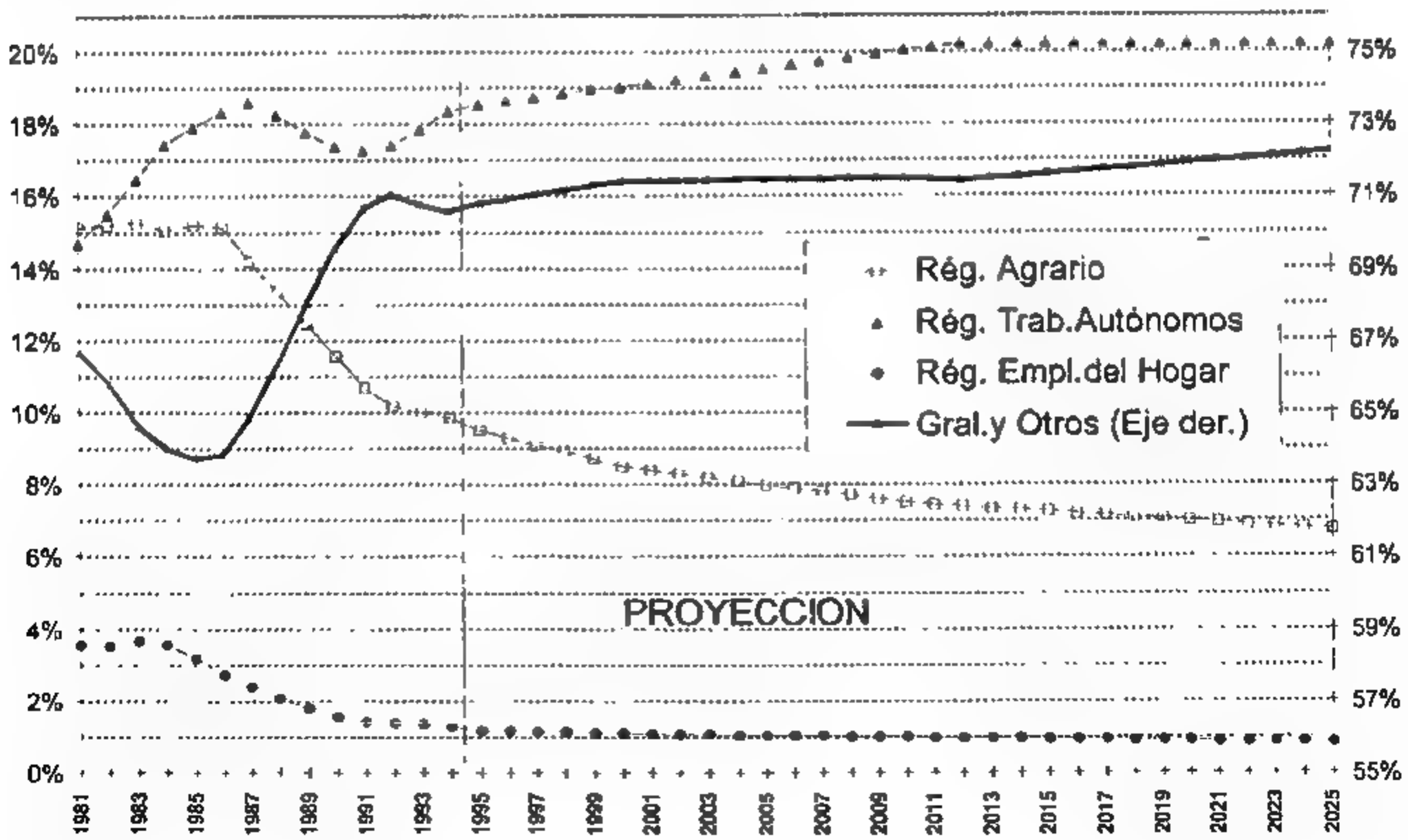
Debido a las distintas tasas y bases de cálculo de las cotizaciones, así como a la diferencia en los sueldos imponibles, fue necesario proyectar los afiliados clasificados en cuatro grupos de regímenes de previsión: tres especiales en forma independiente y el General incluyendo a tres regímenes especiales que se han asimilado a éste para efectos de este estudio. Los tres regímenes especiales proyectados en forma independiente, son el de los trabajadores Autónomos, de los Empleados del Hogar y el Agrario. Este último, a su vez, se descompone entre los trabajadores por cuenta propia, los independientes; y los empleados por cuenta ajena, es decir, los dependientes de un empleador. Por su parte, el Régimen General incluye el de los Trabajadores del Mar, de la Minería del Carbón y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), ente que fue absorbido por el Régimen General y que, por lo tanto, no recibe nuevos cotizantes ni acepta traspaso de pensionados pero que, si embargo, aún se informa como categoría aparte en ciertas estadísticas. La razón de esta agrupación con el Régimen General es que dichos regímenes especiales tienen los mismos tipos de cotización que el General, de acuerdo con los antecedentes recopilados. Sólo se diferencian en los sueldos medios de cotización y en el importe de los beneficios, variables que también fueron incorporadas en el Régimen General y Otros (el régimen ampliado). Este no es el caso de otros antiguos regímenes especiales tales como el de los Ferroviarios, Jugadores de Fútbol, Representantes de Comercio y de Toreros y Artistas, los que, a contar de 1986, se integraron al Régimen General, siendo completamente absorbidos por éste. Lo mismo sucedió con el régimen de los Escritores de Libros, que se integró al de los Trabajadores Autónomos.

Para los efectos indicados se recopilaron datos desde 1981 hasta 1994, los que fueron proyectados siguiendo las tendencias históricas.

Así, se estima una baja de la proporción de afiliados que impone en los regímenes Agrario y de Empleados del Hogar. Estos representaron un 9,8 y un 1,3% de los afiliados a la SS en 1994, respectivamente, porcentajes que llegan a un 6,7 y a un 0,8% en el año 2025 en cada caso. Por su parte, se supone una pequeña alza en la participación de los Trabajadores Autónomos, desde un 18,3% en 1994 hasta un 20,2% a contar del 2012 y años siguientes. Por último, el Régimen General y Otros crece mínimamente en términos relativos, desde un 70,6% del total en 1994 hasta un 72,2% en el último período. La distribución de cotizantes por regímenes se muestra en el gráfico 19. Cabe advertir que una proyección más precisa de este factor requeriría conocer la distribución de edades de los cotizantes de cada régimen para proyectar su permanencia en actividad, así como las edades de los que se han incorporado. Esta información no está disponible.

Gráfico 19

DISTRIBUCION DE AFILIADOS POR REGIMENES



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1981 - septiembre 1995

En términos absolutos, los regímenes de trabajadores Autónomos y el General y Otros tendrán aumentos en los próximos años. El primero desde 2,2 millones de afiliados en 1994 a 3 millones en el año 2025, crecimiento que representa un alza de un 1% anual. En este sector, la tasa de crecimiento histórica, entre 1982 y 1994, fue de un 2,89% por año. Por su parte, el grupo más importante, el Régimen General y Otros, supone un aumento desde 8,48 millones de cotizantes en 1994 a 10,71 millones en el 2025, vale decir un 0,76% de incremento anual, variación que en los años pasados fue de un 1,58% al año, a pesar de que en algunos períodos se registraron disminuciones respecto de los años previos, por lo que en algunos años puntuales el crecimiento de los cotizantes superó largamente este promedio.

Debe tenerse en cuenta que el Régimen General ha absorbido varios regímenes independientes en los últimos años tales como la Organización Nacional de Ciegos en 1991, la Institución Telefónica de Previsión en 1992 y la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) en 1993. No obstante, la distorsión que provoca este efecto es mínima puesto que se trata de regímenes muy pequeños en cuanto al número de cotizantes, aunque no así respecto de la cantidad de pensiones en algunos casos. Por ejemplo, se informa que MUNPAL, el más importante de las últimas integraciones, aportó 199.500 trabajadores activos, vale decir un 2,4% del total[34]. Por lo tanto, la baja en el número de cotizantes que hubo en 1993, en ese régimen, fue reducida por esta absorción. Sin MUNPAL los imponentes del Régimen General y Otros disminuyeron en un 5,4% mientras que al incluirlos esta baja fue de un 3,2%.

Con tendencia a la baja, la que se ha mantenido por varios años, resultan los regímenes Agrario y de Empleados del Hogar. El primero se reducirá desde 1,18 millones de imponentes en 1994 a 999.600 en el último período de la proyección. Esto significa un 0,53% de caída anual. A su vez, tanto por razones de cotización como del importe de las pensiones, para este único régimen se proyectó la composición de los cotizantes dividiéndolos entre los

[34] *Fuentes*: Estudio del MTSS, *op. cit.*, y **Anuario de Estadisticas Laborales 1994**, MTSS

que aportan por Cuenta Propia de los que imponen por Cuenta Ajena. En este sentido, los datos disponibles muestran un claro aumento de los trabajadores por Cuenta Ajena. En efecto, estos representaban un 53,6% del total en 1982 y llegaron hasta un 62,7% en 1994. Se supone que esta evolución se mantiene en los próximos años, creciendo en forma paulatina hasta un 73,2% en el 2025. Por lo tanto, los afiliados dependientes del Régimen Agrario aumentan levemente en un principio, desde 739.100 en 1994 hasta 752.500 en el 2006, para concluir con 731.700 en el 2025. Por último, los Empleados del Hogar se reducen desde 151.900 en 1994 a 124.000 en el año 2025, una baja que representa un 0,65% anual[35].

Cabe mencionar que se supuso que los imponentes de todos los regímenes tienen la misma distribución de edades, elemento que no es necesariamente cierto, en especial en los programas más pequeños. Sin embargo, en razón a su tamaño, el impacto de dichos regímenes es de menor importancia en los resultados globales y, por lo tanto, no se justifica un análisis independiente. Además, como se dijo antes, no se dispone de información como para validar este supuesto, es decir, una clasificación de los cotizantes de cada régimen según su edad.

1.2. Número de pensiones

Las pensiones se agruparon en las siguientes clases[36]:

- Jubilación por edad.
- Invalidez permanente.
- Viudedad.
- Orfandad, en Favor de Familiares y otras.

---

[35] Los demás estudios no indican sus supuestos respecto a cotizantes por regímenes. Sólo J. A. Herce separa el Régimen General de los Regímenes Especiales, clasificación distinta a la usada en este trabajo.

[36] *Fuente:* Definiciones de los **Anuario de Estadísticas Laborales** del MTSS.

A su vez, de acuerdo con la misma fuente citada, la invalidez permanente se clasifica según el grado de incapacidad en:

- *Invalidez parcial.* Incapacidad no inferior al 33% y con posibilidad de seguir ejerciendo la profesión habitual del cotizante.

- *Invalidez total.* Incapacidad de realizar todas o las principales tareas de la profesión habitual del cotizante pero con la posibilidad de seguir trabajando en otro campo.

- *Invalidez absoluta.* Incapacidad que inhabilita por completo al trabajador para realizar cualquier profesión u oficio.

- *Gran invalidez.* Cuando el trabajador requiere de ayuda para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como comer, vestirse, desplazarse, etc., sin que implique necesariamente la incapacidad absoluta para toda clase de trabajo.

Es importante mencionar que este estudio excluye el sistema de contingencias profesionales, es decir, las pensiones de invalidez permanentes derivadas de las enfermedades profesionales y de los accidentes del trabajo.

Por otra parte, cabe agregar que la definición de los requisitos y montos de los respectivos beneficios se determinan por normas individuales de cada régimen.

Desde otro punto de vista, en España existen dos modalidades de pensión: la contributiva y la no contributiva. Las primeras se otorgan cuando los beneficiarios han cotizado el tiempo suficiente y cumplen los requisitos establecidos en cada caso. Las segundas favorecen a aquéllos que no han cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones de nivel contributivo. Las pensiones no contributivas sólo contemplan jubilación e invalidez y responden a pensiones mínimas de monto fijo. Para acceder a

éstas se debe tener insuficiencia de recursos y 65 años, como mínimo, para optar a una jubilación o un grado de minusvalía igual o superior a un 65% para recibir una pensión de invalidez. Las prestaciones no contributivas se financian mediante aportaciones del Estado al Presupuesto de la SS. En consecuencia, este informe se preocupa de los regímenes contributivos, excluyéndose los beneficios asistenciales a las personas de menores recursos. Nótese, sin embargo, que en los casos que existen cotizaciones parciales durante la vida laboral, pero insuficientes como para acceder a una pensión contributiva (por ejemplo, menos de 15 años de aportes, en el caso de mujeres amas de casa o de personas que trabajan en países sin convenio de reconocimiento de aportes con España), se produciría una suerte de expropiación de los montos aportados, excepto que para dichas circunstancias se contemple una devolución de los recursos cotizados, debidamente reajustados y capitalizados, sea mediante un pago único o una pensión temporal. Si esto no ocurre, el sistema no contributivo fomenta la no cotización porque los beneficios son independientes de los aportes efectuados.

Con el fin de aprovechar la valiosa información disponible y, además, para ligar de manera explícita la proyección de las pensiones (o beneficios a pasivos) con la estimación de los cotizantes se adoptó el criterio que se sintetiza en el esquema siguiente.

Esquema 3

N.° de Pensiones en el Año (t) = N.° de Pensiones en el Año (t-1) (anterior)
+ Altas Iniciales de Pensiones en el Año (t)
− Bajas de Pensiones en el Año (t)

Donde,

Altas Iniciales: Pensiones que se agregan a la nómina por primera vez
Bajas: Término de la pensión por fallecimiento y otras causas definitivas

De acuerdo con las definiciones de los **Anuarios de Estadisticas Laborales**, las Altas Iniciales de pensiones recogen solamente las pensiones a las que se les reconoce el derecho de pago por primera vez. Por su parte, las

Bajas reflejan las eliminaciones de las pensiones vigentes, sea por muerte o por otras causas definitivas, incluyendo la pérdida del derecho al beneficio (por ejemplo, al cumplir una edad máxima para hijos huérfanos) y la incomparecencia al cobro durante cuatro meses consecutivos. Por lo tanto, para estimar la evolución de las pensiones se proyectan las Altas Iniciales y las Bajas de cada año.

Por último, en este informe se trabaja con el número de pensiones o beneficios pagados, el que difiere levemente del número de pensionados o personas receptoras de pensión. Cabe mencionar que al 31 de diciembre de 1994 existían, en promedio, 1,08 pensiones por pensionado[37]. En la medida que se es consecuente en términos de considerar el número de pensiones, tanto en las series históricas y proyectadas, así como los costos asociados, no se comete error en las proyecciones globales.

A continuación se explican, resumidamente, los supuestos usados para las estimaciones del número de pensiones de las cuatro principales de estos beneficios.

Pensiones de jubilación

En primer lugar se estudian las pensiones de jubilación, las más numerosas de las cuatro clases ya que en 1994 representaron un 48,1% del total, porcentaje medido respecto del número de casos, con 3,18 millones de pensiones a esa fecha[38]. Posteriormente se analizará el costo asociado a cada clase.

El número de altas iniciales de pensiones de jubilación, vale decir, las nuevas jubilaciones que se agregan cada año fueron estimadas relacionando

---

[37] *Fuente:* **Seguridad Social. Liquidación del ejercicio 1994. MTSS.**

[38] *Fuente:* **Anuario de Estadísticas Laborales 1994,** MTSS. Excluye pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

los valores históricos de esta variable, disponible desde 1985 a 1994, con la población cotizante de más de 60 años en cada período. Ello porque las estadísticas indican que las jubilaciones se otorgan, preferentemente, desde los 60 años en adelante aún cuando el número de beneficios a personas menores de dicha edad no es despreciable. Como referencia, según el **Anuario de Estadísticas Laborales de 1994** (MTSS), en dicho año un 45,2% de las altas iniciales de jubilación de todos los regímenes se otorgaron a personas menores de 65 años (65,3% en el Régimen General), de las cuales un 22,6% correspondió a cotizantes de 60 años (32% en el Régimen General)[39]. A pesar de lo anterior, se estima que relacionar las altas iniciales de jubilación con los afiliados de más de 60 años parece razonable.

Al excluir los años con circunstancias especiales de la década de cifras históricas (1985-1994) se deduce que las altas iniciales de jubilación han representado, en promedio, un 27,7% de los cotizantes de más de 60 años, con tendencia al alza en los últimos períodos, probablemente explicada en parte por las elevadas tasas de paro debido a que éstas inducen a obtener una pensión en forma anticipada[40]. Partiendo desde el nivel real de 1994 (33,7%) se supuso que este parámetro tendría una tendencia a la baja hasta llegar a un 28% de los afiliados mayores de 60 a partir del año 2002. Esto equivale a incorporar el agotamiento de las facilidades para jubilar en forma anticipada según lo plantea el MTSS, y probablemente en forma más acelerada que lo que las disposiciones permitan. De esta forma, el número de altas proyectado disminuye en términos absolutos frente al nivel de 1994, que fue de 246.298 nuevas pensiones. Esta cifra se va reduciendo hasta un mínimo de 186.100 en el año 2002, menos que en 1985. Desde esa fecha el número de altas retoma una trayectoria ascendente llegando a 349.800 en el año 2025.

---

[39] Estas cifras no coinciden con las que se entregan en el estudio económico actuarial del MTSS, antes citado, donde se indica que para el Régimen General, en el mismo año 1994, un 69,95% de las altas iniciales fueron personas menores de 65 años y que un 40,73% de las nuevas jubilaciones se otorgaron a individuos menores de 60 años

[40] Se excluyó 1985, cuando las altas representaron sólo un 23,9% de los cotizantes mayores de 60 años. A su vez, tampoco se consideraron 1993 y 1994, con un 37,8 y un 33,7%, respectivamente, debido a la incorporación del régimen MUNPAL que afectó en forma gravitante este factor, al menos en 1993. En efecto, de no considerarse este impacto, las altas de 1993 representarían un 31,3% de los cotizantes de más de 60 años. *Fuente:* **Estudio Económico Actuarial,** MTSS, *op. cit.*

Cabe mencionar que el método usado supone que no existen, en forma explícita, traspasos de pensiones desde otras clases, por ejemplo, de invalidez a jubilación. Sin embargo, ello no es así porque una de las causas para terminar el pago de la pensión de invalidez es, justamente, cumplir con los requisitos para optar a una jubilación, puesto que durante el tiempo en el que se recibe la pensión de invalidez se considera al afiliado como cotizando en forma normal para efectos de dichos requisitos[41]. Por lo tanto, para analizar este tema habría que dividir las altas entre las que provienen de los cotizantes de las que se producen por cambio de categoría, información que no está disponible. Como se dijo, en esta proyección las altas iniciales sólo se relacionan con los afiliados, supuesto que podría introducir algún sesgo debido a que los imponentes tienen distinta trayectoria que los pensionados.

Si bien por las razones indicadas no es posible estimar el error de relacionar las altas iniciales sólo con los cotizantes, se puede entregar un indicador indirecto. Según los datos conocidos, un 13,6% de las bajas de pensiones de invalidez se debieron a motivos distintos al fallecimiento en 1992 y en 1993. Esta proporción representó 8.500 casos en 1992 y 9.000 en 1993. Estos valores equivalen al número máximo de traspasos de pensiones de invalidez a jubilación. Como el número de altas de jubilación fue de 221.297 y 288.297 en cada período, se concluye que el número máximo de nuevas pensiones de jubilación debidas a cambios de pensiones de invalidez sería de un 3,8% y de un 3,1% de dicho total, respectivamente. En consecuencia, más de un 96% de las nuevas pensiones de jubilación provendría de los afiliados[42]. Si se mantiene el porcentaje de un 13,6% para las bajas de invalidez que no son por defunción, este mismo cálculo realizado en el año 2025 concluye que estas bajas (cota máxima del traspaso de pensiones) sería de un 4,8% a las nuevas jubilaciones de ese año. Por lo tanto, puede concluirse que el aporte de los pensionados de invalidez al número de nuevos jubilados no es muy relevante. En el gráfico 20 se presentan los datos de altas iniciales y bajas de pensiones de jubilación.

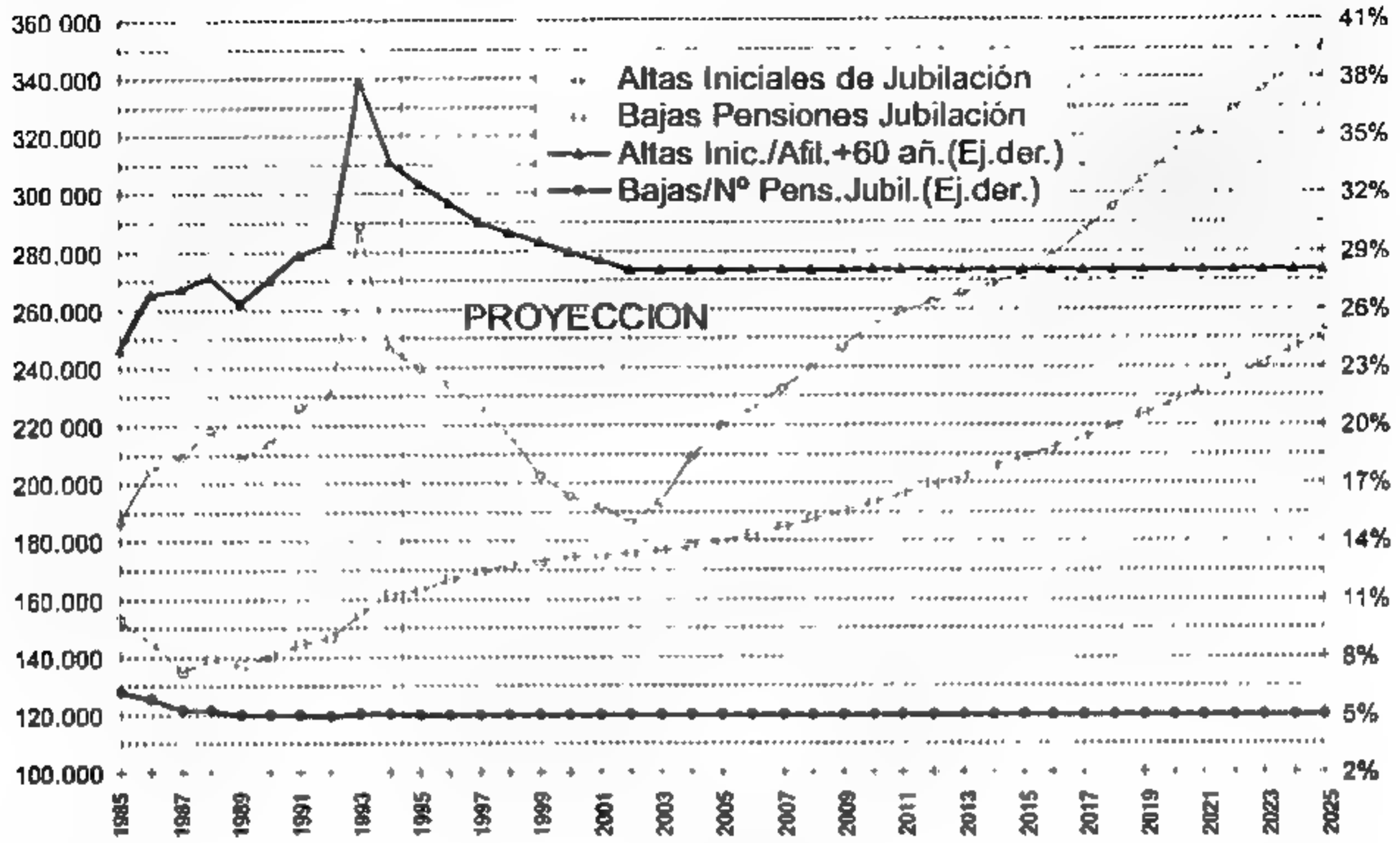
---

[41] *Fuente* **Guía Laboral 1994. MTSS.**

[42] *Fuente.* **Anuario de Estadísticas Laborales 1993. MTSS.** El Anuario de 1994 no incluye esta información.

Gráfico 20

ALTAS INICIALES Y BAJAS DE PENSIONES DE JUBILACION



Elaboración propia usando datos del MTSS 1985-1994 y estimaciones N.° pensiones 1995

Existe otra fuente de jubilaciones, los beneficiarios de prestaciones de desempleo. Sin embargo, no se dispone de información como para estimar el número de estas personas que accede a una pensión debido a que no se informa cuántos beneficios dejaron de pagarse, es decir, se dieron de baja. De éstos, sólo una fracción tendrá los requisitos para optar a una jubilación, en especial la edad mínima y las cotizaciones exigidas. Debe notarse que el criterio adoptado de reducir la generación de nuevas jubilaciones en los primeros años de las proyecciones también equivale a reconocer el mayor nivel de empleo que se supone habrá y, por lo tanto, que un menor número de nuevas pensiones serán generadas por no cotizantes.

Por su parte, las bajas de pensiones de jubilación se relacionan con el número de pensiones vigentes en cada período. Con este criterio, la proyección de bajas asemejará una tasa de siniestralidad del grupo de pensionados.

A este respecto cabe indicar que, en 1993, un 86,3% de las bajas se debió a fallecimiento del titular, porcentaje que fue de un 88,6% en 1992[43]. Por lo tanto, se concluye que la principal causa de bajas en las pensiones de jubilación es la defunción del beneficiario.

Por ser el fallecimiento la causa principal de las bajas de jubilación, variable natural e inmanejable, el porcentaje de bajas en relación al total de jubilados ha sido bastante estable. El promedio de 1987 a 1994 es de un 5,06%[44]. Este indicador se estima en un 5% a partir de 1995, constante durante los treinta años estimados. Cabe advertir que este supuesto es optimista para el régimen de reparto porque no considera el aumento de la esperanza de vida con lo que la tasa de bajas debería descender, aumentando el número de pensiones vigentes y el costo de solventarlas. Aún cuando se supone constancia en la tasa de bajas, el número futuro de éstas aumenta sostenidamente debido al crecimiento del número de pensiones. En efecto, de 161.384 bajas que se produjeron en 1994 se llega a 251.200 en el último año de la proyección. La tasa de crecimiento del número de bajas fue de un 2,62% anual entre 1988 y 1994, tasa que resulta de un 1,44% por año entre 1995 y el 2025.

Por las razones antes explicadas, se estimó necesario y conveniente proyectar los pensionados en cinco grupos de regímenes, los que pertenecen al Régimen Agrario por Cuenta Ajena (dependientes), los del mismo Régimen pero que cotizan por Cuenta Propia (independientes), los Trabajadores Autónomos, los Empleados del Hogar y los del Régimen General y de los demás Regímenes Especiales.

En forma análoga a lo realizado con los cotizantes, las altas iniciales de jubilación se proyectaron en función a la proporción que las altas de cada régimen representaron del total. Para esto también se contó con información

---

[43] *Fuente* **Anuario de Estadísticas Laborales 1993.** MTSS. El Anuario de 1994 no incluye esta información.

[44] Se excluyen 1985 y 1986, con un 6,22 y un 5,8%, respectivamente. *Fuente:* MTSS.

de 1985 a 1994. El supuesto general es que, en el mediano plazo, la generación de nuevas jubilaciones deberá ser equivalente a la proporción que representan los afiliados a cada régimen. Esto porque, como se dijo, se supone que todos los grupos tienen iguales distribuciones de edades. La forma de ir acercando la generación de nuevas pensiones de cada régimen a la proporción que representan sus cotizantes fue hacer tender la composición de las altas iniciales a esa distribución, evolución que, en general, se ha dado. Esto desde el valor real de 1994, último disponible. Si bien es cierto que este supuesto puede estar alejado de la realidad para los regímenes más pequeños, algunos de los cuales se estima seguirán disminuyendo de tamaño en el futuro; sucede que, justamente, en razón a su importancia relativa, la distorsión que este supuesto podría provocar en los grandes totales es poco relevante.

Por su parte, para estimar las bajas de jubilaciones de cada régimen, se calculó el mismo indicador usado a nivel global pero para cada régimen, vale decir, las bajas producidas en el año en relación al total de pensiones vigentes. Para estos efectos los datos recopilados cubrían sólo desde 1989 a 1994. Dados los supuestos de tendencia a la media general realizados para las altas de cada régimen, se usó el mismo criterio para las bajas. Por lo tanto, las tasas de los distintos regímenes se acercan al promedio global.

En resumen, con los supuestos anteriores, que permiten estimar las altas iniciales y las bajas de cada régimen, se obtiene la evolución del número de jubilaciones que tendrá cada régimen en los próximos años.

A nivel general se proyecta que el número de jubilados crezca en forma sostenida en el futuro, desde un nivel de 3,18 millones de pensiones en 1994 hasta 5,02 millones en el año 2025[45]. Esta evolución representa un creci-

[45] La estimación para 1995 de la propia administración de la SS considera 3,26 millones de pensiones, 2,4% más que en 1994. *Fuente:* **Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 1995. Cifras y Datos.** MTSS

miento de un 1,48% anual en todo el período, tasa bastante baja en relación a la histórica puesto que ésta fue de un 2,8% anual entre 1983 y 1994[46].

Pensiones de invalidez

En segundo término se analizan las pensiones de invalidez, las que en 1994 significan un 23,2% del número de pensionados de la SS. A diferencia de la jubilación, donde la pensión se adquiere por edad, la invalidez responde a la ocurrencia de un siniestro que afecte al cotizante durante toda su vida activa.

Debido a lo anterior, desde ya cabe mencionar que debería existir una definición consistente y congruente entre las normas del sistema de pensiones con las regulaciones del esquema de protección ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales puesto que en ambos casos se generan pensiones. Escapa a este trabajo la revisión de tal consistencia y, sobre todo, si a consecuencia de cambios que puedan introducirse en uno u otro régimen, las tasas de siniestralidad pudieran verse afectadas en forma relevante. En otras palabras, se supone en este informe que las disposiciones referentes a ambos tipos de invalidez, laboral y no laboral, se mantienen en el futuro sin cambios de importancia. De modificarse alguna de estas regulaciones, las condiciones podrían variar y, por lo tanto, las proyecciones dejarían de ser válidas.

Dadas las características aleatorias de la generación de una pensión de invalidez, y también gracias a la información disponible, se estimó adecuado estudiar la dinámica que tienen las altas iniciales y las bajas de las pensiones de invalidez en función de la edad de los causantes. Ello porque las tasas de

[46] Sólo el estudio del MTSS entrega estadísticas detalladas de las proyecciones por tipo de pensión. Estas se comparan con las de este informe (Cifras en millones de pensiones):

Año	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
MTSS	3,62	3,74	3,88	4,11	4,38	4,71	5,11
ICPR	3,48	3,60	3,86	4,17	4,55	5,02	n/d

siniestralidad son distintas en función de las edades y también porque los costos asociados a cada siniestro son radicalmente diferentes dependiendo de la edad. Piénsese, por ejemplo, que el costo asociado varía si la pensión debe financiarse a una persona joven, por muchos años, o si el siniestro afecta a un trabajador mayor, con menor esperanza de vida. Como contraparte, el monto de cada pensión es menor para los jóvenes debido a que el importe depende de los sueldos cotizados en el pasado, donde lo normal es que los cotizantes mayores tengan sueldos más altos que los jóvenes.

En consecuencia, si bien el número total de pensiones de invalidez responde a las altas iniciales y a las bajas de cada período (Esquema 3), este procedimiento es más complejo por grupos de edad porque, además de altas y bajas, deben considerarse los cambios de grupo de edad de los pensionados en la medida que envejecen. Esquemáticamente, esto queda representado de la siguiente manera:

Esquema 4

N.° Pensiones Año (t) Edad (i) =
= N.° de Pensiones en el Año (t-1) de Edad (i) (Grupo del año anterior de la edad i)
+ Altas Iniciales de Pensiones Año (t) Edad (i)
- Bajas de Pensiones en el Año (t) Edad (i)
+ N.° Pensiones Año (t-1) Edad (i-1 → i) (Grupo del año anterior de la edad menor i-1 que pasa a la edad i)
- N.° Pensiones Año (t-1) Edad (i → i+1) (Grupo del año anterior de la edad i que pasa a la edad siguiente i+1)

La información disponible para este análisis fue la siguiente. En primer lugar, el número de pensiones por rango de edad (*Fuente:* **Anuarios** del MTSS). En segundo término, la distribución de las altas iniciales también clasificadas por edad (*Fuente:* **Estudio Económico Actuarial** del MTSS). Ambas variables desde 1987 a 1994. En este caso los grupos de edad no eran quinquenales sino los seis que se indican: menor de 30 años, de 30 a 39, de 40 a 49, de 50 a 54, de 55 a 59 y de 60 años y más. El único detalle es que la distri-

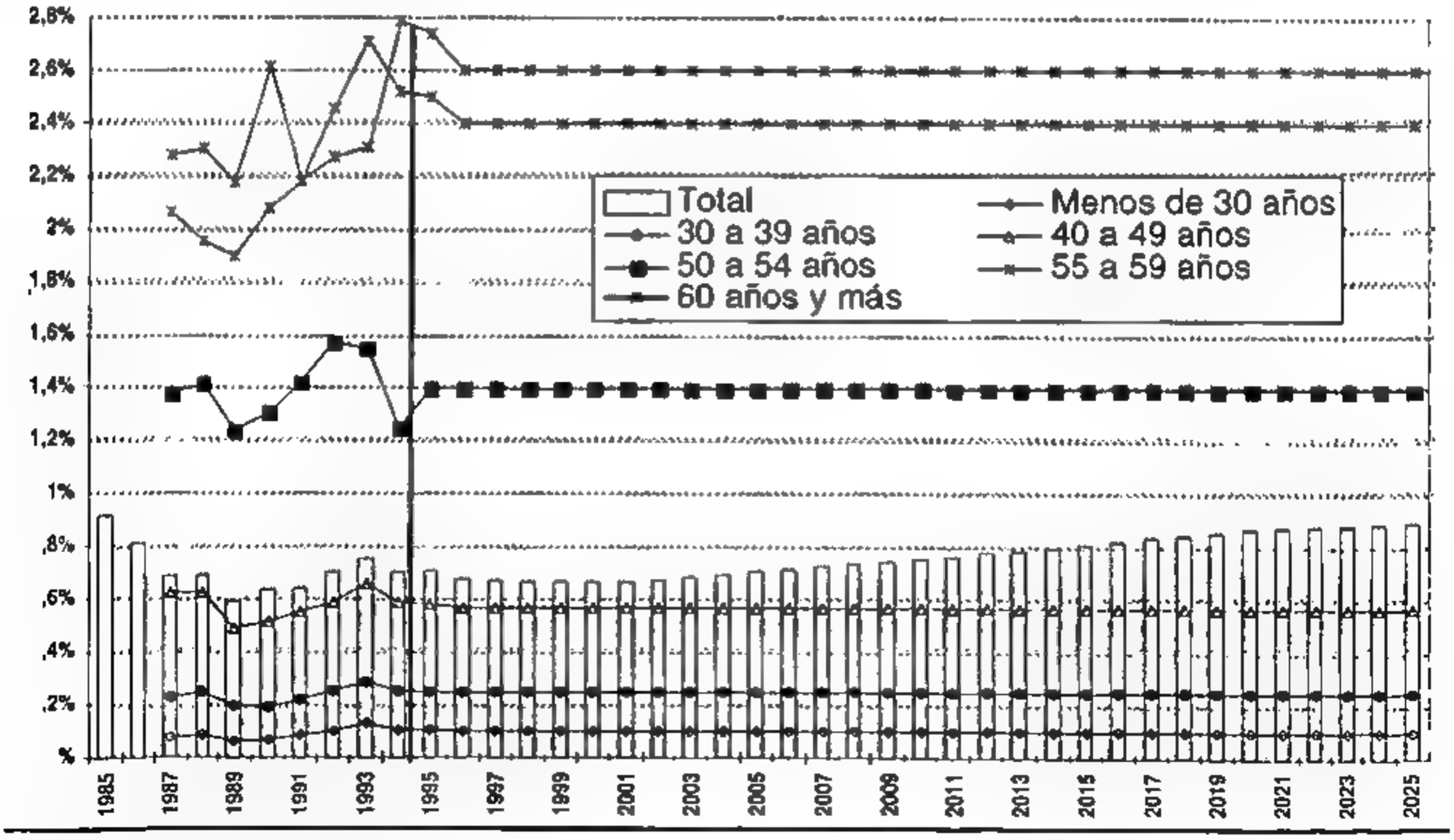
bución por edades incluía las pensiones y altas originadas por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Sin embargo, se estima que la distorsión que introduce este elemento no es demasiado importante porque dichas pensiones sólo sumaban un 8,3% de las invalideces por causas no laborales (comunes) en 1994. Este porcentaje fue de un 8,2% en 1992 y en 1993[47].

Con estas cifras se calcularon tasas de siniestralidad definidas como el número de altas de invalidez en relación a los cotizantes, para cada grupo de edad. Asimismo, suponiendo distribuciones de edad en el interior de cada grupo de edades se estimó el número de pensiones que cambia de categoría de edad por envejecimiento. Finalmente, por diferencia se calcularon las bajas de cada grupo de edad y los porcentajes que éstas representan de cada grupo de pensiones. En el gráfico 21 se presenta la siniestralidad de invalidez de los cotizantes según grupo de edad.

Gráfico 21

SINIESTRALIDAD PENSIONES INVALIDEZ (ALTAS INIC./N.° AFILIADOS)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS 1985-1994 y estimaciones N.° pensiones 1995

[47] *Fuente:* **Anuario de Estadísticas Laborales**, 1993 y 1994. MTSS.

Como era de esperar, de las cifras históricas se deduce que las tasas de siniestralidad de las altas iniciales de invalidez son crecientes en función de la edad. Además, para los menores de 54 años resultaron bastante estables en el período analizado. Con tendencia a aumentar aparecen las tasas de los mayores de 55 años, situación que probablemente se deba, al menos en parte, a las elevadas tasas de paro, las que incentivan la obtención de pensiones de invalidez[48]. Se aprecia también en el gráfico que la proyección considera mantener constante la siniestralidad de cada intervalo de edad. Por lo tanto, la tasa de siniestralidad general, que pondera por la importancia de cada grupo de edad, parte en un 0,7% en 1994, nivel que desciende a un 0,66% en el año 2000. Producto del envejecimiento de los afiliados, dicha tasa se incrementa desde ese momento hasta alcanzar un 0,89% en el 2025. La media histórica fue de un 0,67% entre 1987 y 1994.

De esta forma se obtiene que el número total de altas iniciales de invalidez muestra una tendencia creciente, acorde con las tasas medias indicadas y la proyección de los cotizantes. De 82.500 altas en 1994 se llega a 132.400 en el 2025, crecimiento que representa un 1,54% anual.

Por otra parte, al igual que en la jubilación, los desempleados también pueden causar una invalidez. En este sentido, los desempleados que reciben beneficios de carácter contributivo representaron en 1994, el año del paro máximo, sólo un 6,3% de los imponentes de la SS[49]. Si se espera que la tasa de paro debiera bajar en el futuro, también lo harán los beneficiarios de desempleo por lo que el impacto de nuevas pensiones de invalidez provenientes de este grupo no debería ser significativo.

---

[48] En líneas generales, las tasas de siniestralidad por edad calculadas en este informe no resultan significativamente distintas a las del estudio del MTSS. Por ejemplo, la máxima del MTSS es de un 2,5% a los 59 años, valor similar a la de los grupos mayores de 55 años en este informe. No sucede lo mismo con el estudio de Towers Perrin puesto que éste considera una tasa máxima de un 1,13% a los 58 años. Debe mencionarse que los otros dos estudios se refieren sólo al Régimen General mientras que éste incorpora los Regímenes Especiales.

[49] *Fuente:* **Anuario de Estadísticas Laborales 1994.** MTSS.

Desde otro punto de vista, el supuesto de mantener las tasas de siniestralidad por grupo de edad podría resultar levemente exagerado en la medida que cambie la composición por sexo de los cotizantes. Esto en la medida que la siniestralidad de las mujeres sea menor que la de los hombres. Lamentablemente no existe información pública sobre esta materia. En todo caso, se estima que este efecto no debe producir un impacto demasiado grande.

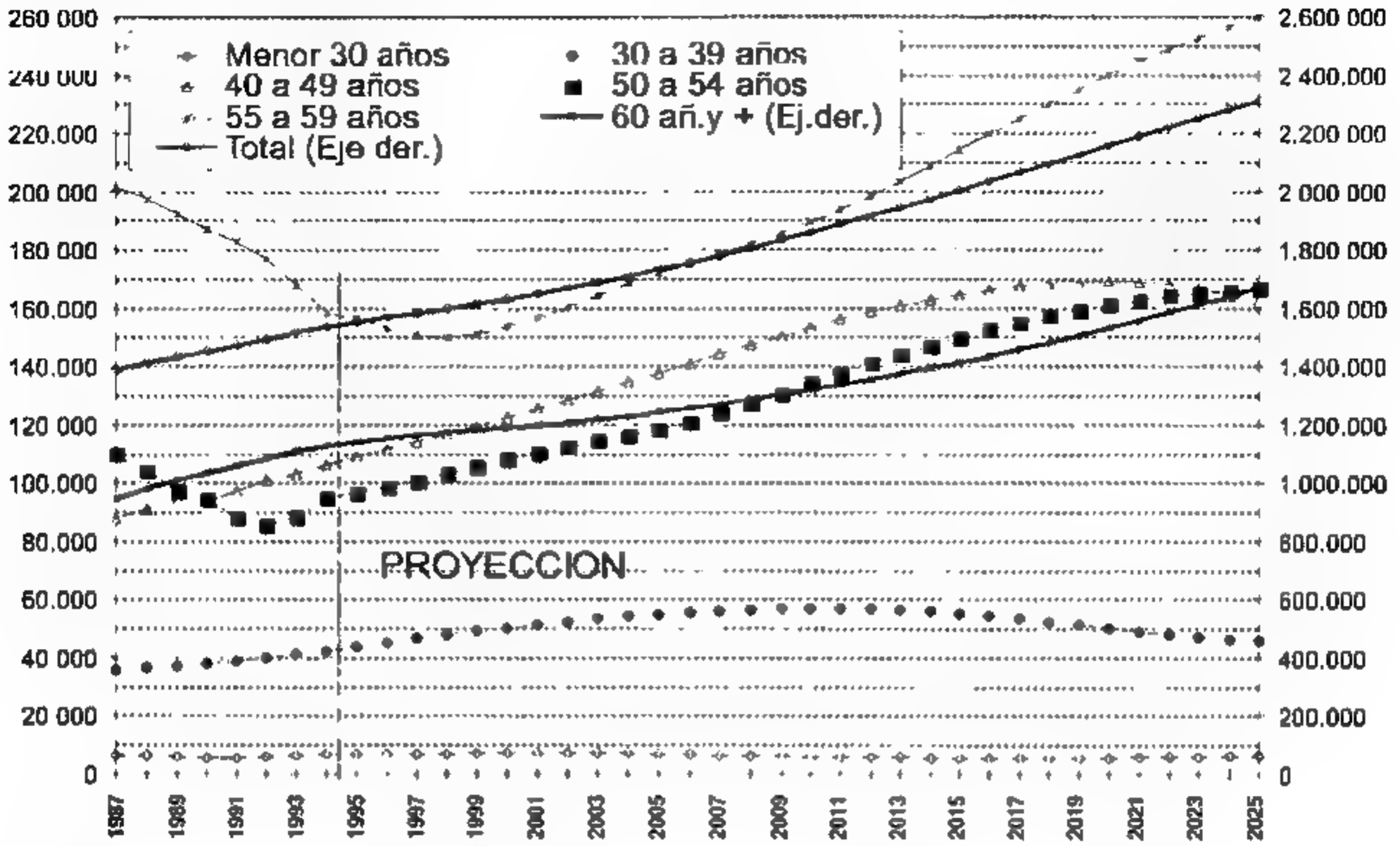
Según se dijo, las bajas de pensiones de invalidez se relacionan con el número de pensiones vigentes en cada período pero para cada estrato de edades. En algunos casos los porcentajes históricos estimados entre 1988 y 1994 resultaron bastante variables, probablemente debido a los criterios de estimación antes mencionados. Sin embargo, al considerar un período relativamente largo se minimizan los errores puntuales. Como resultado general, la tasa media de las bajas muestra una tendencia a crecer, de un 3,8% en 1988 a un 4,6% en 1994. En promedio, un 4,12% en el período analizado. Esta tendencia a que la tasa de bajas crezca se mantiene en el futuro pero más atenuada, desde un 4,25% en 1995 hasta un 4,43% hacia el año 2020. Se aprecia que esta tasa es menor que la tasa de bajas de las pensiones de jubilación, la que se proyectó en un 5% de las pensiones vigentes, lo que refleja la mayor esperanza de vida de los pensionados de invalidez que de los jubilados. Esto debido a que hay pensionados de invalidez más jóvenes que los jubilados.

En cuanto al número de bajas de pensiones de invalidez, la evolución resulta creciente pero a contar de los primeros años de la próxima década. De 70.700 bajas que se registraron en 1994 se llega al año 2000 con poco más de 71.000 casos. Las proyecciones concluyen con 102.200 bajas en el 2025.

Aplicando la metodología descrita en el Esquema 4, es decir, considerar las altas iniciales, las bajas y los traspasos de pensiones entre grupos de edad, se obtiene el número de pensionados de cada año. Estos resultados se muestran en el gráfico 22.

Gráfico 22

PROYECCION PENSIONES DE INVALIDEZ (TOTAL Y POR EDAD)



Elaboración propia usando datos del MTSS 1987-1994 y est. N.° total de pensiones 1995

En el total, las pensiones de invalidez crecen en forma progresiva, tal como lo han hecho en el pasado. A contar de 1995 el aumento es de un 1,33% anual mientras que entre 1988 y 1994 fue de un 1,42% por año. Cabe agregar que para el total de pensiones de invalidez se cuenta con información desde 1982, de donde se deduce que el incremento entre 1983 y 1994 fue de un 3,22% por año. En términos absolutos, estas pensiones serán 2,31 millones en el último período frente a 1,53 millones que eran en 1994[50].

Además del análisis por edades a nivel global, se estudió la evolución de las pensiones de invalidez para los distintos regímenes. Según lo mencionado, en cada régimen no se hizo la clasificación por grupos de edades

[50] La comparación con el estudio del MTSS no es posible porque este último incluye las pensiones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, las que se excluyeron en este informe. No obstante, como referencia es posible mencionar que el crecimiento esperado por el MTSS, entre 1995 y el 2025, es de un 1,25% anual. Este crecimiento aplicado sobre la base real de 1994 (1,53 millones de pensiones, excluyendo las ocasionadas en el trabajo), resulta en 2,26 millones de casos en el último período.

debido a que no se cuenta con la información necesaria. Al igual que con las pensiones de jubilación, se proyectaron los pensionados en los mismos cinco grupos de regímenes: el Régimen Agrario por Cuenta Ajena (dependientes), los del mismo Régimen pero que cotizan por Cuenta Propia (independientes), los Trabajadores Autónomos, los Empleados del Hogar y los del Régimen General y los demás Regímenes Especiales en conjunto.

Las altas iniciales de pensiones de invalidez se proyectaron en función a la proporción que las altas de cada régimen representaron del total, porcentaje que debería acercarse a la proporción de afiliados a cada régimen suponiendo no sólo que todos los regímenes tienen la misma distribución de edades, o que ésta tiende a parecerse cada vez más en el futuro; sino que, además, que las tasas de siniestralidad, es decir, de la generación de nuevas pensiones de invalidez tienden a asimilarse. Para estos efectos se contó con información de altas por régimen de 1985 a 1994.

Por su parte, para estimar las bajas de pensiones de invalidez de cada régimen se calcularon las bajas producidas en el año en relación al total de pensiones vigentes. En este caso los datos recopilados cubrían desde 1989 a 1994. Dados los supuestos de tendencia a la media general realizados para las altas de cada régimen, se usó el mismo criterio para las bajas. Por lo tanto, las tasas de los distintos regímenes se acercan al promedio global que se analizó antes.

Finalmente, con los supuestos para las altas iniciales y las bajas de cada régimen se obtiene la evolución del número de pensiones de invalidez que tendrá cada sector en los próximos años.

Pensiones de viudedad

En tercer lugar se estudian las pensiones de viudedad, la segunda clase más numerosa después de las jubilaciones puesto que en 1994 sus beneficia-

rios representaban un 25,8% del total, con 1,7 millones de pensiones a esa fecha. Esta clase supera a las pensiones de invalidez, las que en 1994 sumaban 1,53 millones de casos o un 23,2% del total. Se debe destacar que estas tres clases (jubilación, invalidez y viudedad) equivalen a un 97,1% de las pensiones de la SS en la modalidad contributiva.

Cabe mencionar que, además de la pensión respectiva, en el caso de muerte del cotizante, del jubilado o del pensionado de invalidez, existe el «Auxilio por Defunción», ayuda de 5.000 ptas., como monto máximo, que se paga una sola vez a la persona que se haga cargo de los gastos del sepelio, suponiéndose que ésta será el cónyuge sobreviviente, los hijos o los parientes que hayan convivido con el fallecido. También existe el «Subsidio en favor de familiares», que incluye a todos los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que representa un suplemento de la pensión, que se otorga por un máximo de 1 año, destinado a los que hayan convivido con el imponente y que carezcan de medios propios, que no tengan derecho a otra pensión y que no tengan familiares con obligación de prestarles alimento, de acuerdo con el Código Civil español[51].

No queda claro, sin embargo, quién financia este subsidio adicional, que tiene una componente altamente equitativa y que, por lo tanto, debería financiarse con recursos fiscales, al igual que las pensiones no contributivas, y no con fondos de la SS. En el mismo tema, puede mencionarse que también se financian con aportes del Estado los complementos que se requiere adicionar en los casos que, luego de revalorizar las respectivas pensiones según las instrucciones de la autoridad, éstas quedasen por debajo del mínimo que, a su vez, fija periódicamente el Gobierno. Este aporte se denomina «Complemento para pensiones mínimas».

Al igual que para las pensiones de invalidez, habría sido útil conocer la distribución de edades, tanto de los causantes, es decir, de los afiliados que

[51] *Fuente* Guía Laboral 1994. MTSS.

fallecen, como de los titulares del beneficio. Esto debido a que, nuevamente, los costos asociados al siniestro pueden ser sensiblemente distintos dependiendo de las respectivas edades del cotizante (que define el monto de la pensión según su historial de cotizaciones) y del beneficiario (que define el costo total del beneficio en función de su esperanza de vida). Lamentablemente, no se dispone de información suficiente como para realizar este análisis, en particular de las edades de las nuevas pensiones que se van generando, ni para los imponentes fallecidos, ni para las viudas (o viudos) que comienzan a recibir su respectiva pensión. Sólo se cuenta con la composición por edades de las pensiones de viudedad al 31 de diciembre de cada año, es decir, del stock acumulado, pero no de las variables que provocan la dinámica del sistema (o cambios de stock) que son, justamente, las altas iniciales y las bajas de estas pensiones. Por lo tanto, la proyección del número de pensiones de viudedad no incluye un análisis por edades.

Debe tenerse presente que las nuevas pensiones de viudedad pueden provenir de cuatro fuentes: los cotizantes activos, los jubilados, los pensionados de invalidez y los desempleados que tienen la cobertura apropiada. En consecuencia, el número de altas iniciales de pensiones de viudedad fue estimado en función del total de afiliados, de jubilaciones y de pensiones de invalidez. Al igual que con las pensiones de invalidez, no se consideró el número de desempleados que reciben beneficios de la SS puesto que constituyen un grupo menor en el total antes definido. Los datos históricos cubren de 1985 a 1994. Con el método descrito se refleja que estas pensiones pueden ser causadas por personas de cualquier edad de estos tres grupos. Sin embargo, lo correcto habría sido excluir a los solteros, es decir considerar sólo a los fallecidos que hayan estado casados o divorciados (o hayan convivido, en casos especiales), pero tampoco se dispuso de antecedentes para realizar esta separación.

Por otra parte, la normativa española considera como beneficiario de pensión de viudedad al cónyuge sobreviviente, independiente de su sexo

(hombre o mujer) y sin importar si éste trabaja o no, bastando sólo el requisito de matrimonio, divorcio o cohabitación en ciertos casos[52]. Por lo tanto, en este caso la futura composición por sexos de la fuerza laboral no tendría mayor incidencia en el número de pensiones que se producirá. En otros países este beneficio es más restringido, por ejemplo beneficiando sólo a la mujer siempre y cuando ésta haya dependido económicamente del causante, vale decir que no trabaje. Esta menor cobertura se traduce en un menor costo del seguro.

En relación con lo anterior, cabe agregar que este tipo de pensión depende, tal vez más que en ninguna otra clase, de las costumbres y tradiciones de la sociedad en la que el sistema de pensiones se desenvuelve. Como se dijo, en el caso español las pensiones de viudedad favorecen tanto al hombre o a la mujer (viudo o viuda), sin distinción. En cambio, en el sistema chileno, a modo de ejemplo, estas pensiones favorecen al cónyuge hombre sólo si tiene una condición de invalidez. Por otra parte, para efectos del derecho y de la cuantía del beneficio, la SS española no hace distingo en la capacidad de generación de ingresos del beneficiario o en la edad del mismo. En este sentido, para las pensiones del antiguo sistema chileno de reparto, existen montos mínimos superiores para los mayores de 70 años, como una forma de reconocer sus mayores necesidades en edades más avanzadas. Además, en España se incluye a los beneficiarios que se hayan divorciado del cotizante y, en algunos casos, a los que cohabitaron con éste, repartiéndose el monto de la pensión en proporción al tiempo convivido. Como comparación, el sistema chileno de capitalización individual considera como beneficiaria de pensión, además de la cónyuge, a la madre de los hijos concebidos fuera del matrimonio («hijos naturales»), no así a la que fue conviviente del afiliado sin haber tenido hijos con éste, la que sí es incluida en la protección social del sistema boliviano.

---

[52] *Fuente:* Guia Laboral 1994. MTSS.

Por otra parte, y como es común en muchos países, si el beneficiario se casa nuevamente pierde el derecho a su pensión de viudedad, fomentándose así la convivencia de hecho para no perder el citado beneficio. A su vez, también es frecuente la existencia de un pago único destinado a financiar los gastos del funeral, ayuda que, como se dijo, en España tiene un tope máximo de 5.000 ptas., cuya reglamentación específica puede tener características propias del país. Otra particularidad de la SS española es que incluye pensiones extraordinarias, en cuanto al monto y a los requisitos, para los familiares de víctimas de actos de terrorismo. La existencia del Subsidio en favor de familiares también es propia del régimen español puesto que en otros países existen distintos esquemas de ayuda a las personas de menores ingresos[53].

En resumen, se supone en las proyecciones que las condiciones y otras características de este tipo de pensión se mantienen relativamente estables en el futuro o que los cambios son poco significativos, en especial desde el punto de vista de los costos porque, de otra manera, las estimaciones dejarían de tener, como es obvio, la necesaria validez. No obstante lo anterior, parece razonable sostener que a medida que aumente la edad de la población cotizante, como ocurre en España, aumentarán los imponentes casados y, en consecuencia, crecerá la proporción de siniestros que generarán pensión de viudedad. Además, habría que analizar en qué medida crece la tasa de siniestralidad, vale decir los fallecimientos, mientras aumenta la edad media. Como se dijo, para estudiar este último tema no se dispone de las cifras necesarias.

Las cifras históricas muestran que las altas iniciales de pensiones de viudedad han representado, entre 1985 y 1994, un 0,69% de la suma de afiliados, jubilaciones y pensiones de invalidez de cada período, excluyendo 1993 que tuvo un índice considerablemente mayor (0,96%) a causa de la incorporación del régimen MUNPAL al Régimen General de la SS. Salvo el año indicado, este

[53] *Fuente* Guia Laboral 1994. MTSS.

porcentaje ha sido bastante estable por lo que, en líneas generales, este parámetro se proyectó constante en el futuro partiendo del nivel efectivo de 1994 (0,71%). No obstante, y con el fin de reflejar el aumento de la edad media de los afiliados, la tasa de siniestralidad se fue incrementando (levemente) en la misma proporción que, se estima, crecerá la edad promedio de los aportantes. Así, en el año 2025, cuando la edad promedio sea de 42,21 años, frente a los 39,38 años de 1994, las altas iniciales de viudedad respecto de los cotizantes, jubilaciones y pensiones de invalidez serán de un 0,76%.

De esta forma, el número de altas crece en forma sostenida hasta 168.200 en el año 2025, respecto de las 116.561 que se produjeron en 1994. Esta trayectoria representa un 1,19% anual, tasa que entre 1986 y 1994 fue de un 1,46% por año.

Por su parte, al igual que el tratamiento aplicado a las demás clases de pensiones, las bajas de pensiones de viudedad se relacionan con el número de pensiones vigentes en cada período. A diferencia de la jubilación y de la invalidez, sin embargo, en este caso existen causas «normativas» que pueden interrumpir la concesión del beneficio, además de la defunción del beneficiario. Como se dijo, en España estas causas son: contraer nuevas nupcias, tomar estado religioso o ser culpable de la muerte del causante[54]. Con todo, las cifras del Anuario de 1993 indican que un 89,1% de las bajas registradas en 1993 se debieron a fallecimiento, parámetro que fue de un 93,4% en 1992.

Si se supone que en los últimos años ha aumentado el control «administrativo» de los beneficiarios con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para cobrar la pensión, no es de extrañar, entonces, que la tasa de bajas muestre una tendencia a incrementarse, desde un 3,77% en 1989 hasta un 4,75% en 1994. Como sólo se cuenta con seis años de datos, no es posible predecir si el último valor será superado o no. Para efectos de las estimacio-

[54] *Fuente:* Guía Laboral 1994. MTSS.

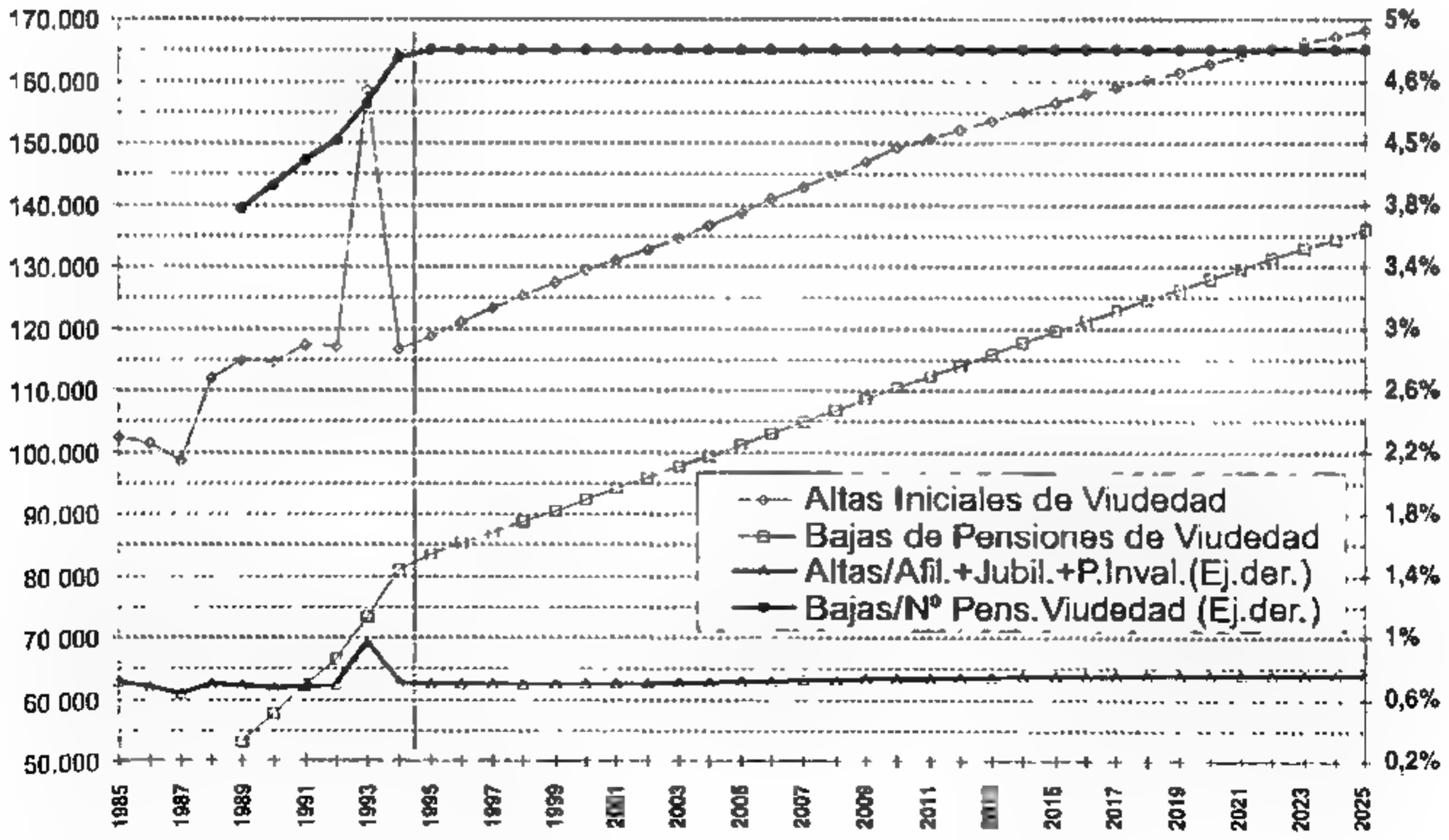
nes, se supuso que la tasa de bajas de estas pensiones será de un 4,8% de los beneficiarios de cada período, constante en ese nivel. Cabe recordar que la tasa de bajas de las jubilaciones se proyectó en un 5%, reflejo de la mayor edad media de dichos pensionados y, por lo tanto, de la menor esperanza de vida de aquellos. A su vez, la tasa de bajas de las pensiones de invalidez se pronosticó del orden de un 4,3% de las pensiones vigentes.

Con el supuesto de un 4,8% de bajas de pensiones de viudedad por año, el número absoluto de bajas crecerá en forma sostenida en el futuro, en un 1,68% anual entre 1994 y el año 2025, desde 81.000 bajas en 1994 hasta 135.900 en el último período. Este crecimiento resulta sustancialmente menor que el exhibido entre 1989 y 1994, que fue de un 8,81% al año. En el gráfico 23 se muestra la evolución de altas y bajas de pensiones de viudedad.

Gráfico 23

ALTAS INICIALES Y BAJAS DE PENSIONES DE VIUDEDAD

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS 1985-1994 y estimaciones N.° pensiones 1995

Como en las clases anteriores, las altas iniciales de pensiones de viudedad se estimaron en función a la proporción que las altas de cada régimen representaron del total. También se contó con información de 1985 a 1994. El criterio general es que, en el mediano plazo, la generación de nuevas pensiones deberá ser equivalente a la proporción que representan los afiliados a cada régimen. Esto porque, como se dijo, se proyecta que todos los grupos tienden a igualarse en cuanto a las distribuciones de edades. Cabe agregar que, otro supuesto implícito en la nivelación de la generación de altas iniciales de los distintos regímenes, se refiere a que en todos los regímenes existen beneficios relativamente parecidos, tanto en cuanto a los requisitos exigidos como a la forma de determinar los montos de las respectivas pensiones. En otras palabras, se asume que todos los regímenes generan pensiones de viudedad con condiciones parecidas y que el beneficio se calcula de manera más o menos parecida. Un estudio en detalle de la normativa, materia que excede el ámbito de este informe, podría revisar la validez de este supuesto. La forma de ir acercando la generación de nuevas pensiones de cada régimen a la proporción que representan sus cotizantes fue hacer tender la composición de las altas iniciales a esa distribución. Esto desde el valor real de 1994.

En forma análoga a lo realizado para las otras clases de pensión, para estimar las bajas de pensiones de viudedad de cada régimen se calculó el mismo indicador usado a nivel global pero para cada régimen, vale decir, las bajas producidas en el año en relación al total de pensiones vigentes. Como en los casos anteriores, los datos recopilados cubrían desde 1989 a 1993. Se usó el criterio de tendencia a la media general para la tasa de bajas de cada régimen. Esto significa que las tasas de los distintos regímenes se acercan al promedio global, el que se proyecta como un 4,5% de las pensiones vigentes.

Con los supuestos para las altas iniciales y las bajas de cada régimen, se obtiene la evolución del número de pensiones de viudedad que tendrá cada sector en los próximos años. A nivel general, se proyecta que el número de casos crezca en forma sostenida en el futuro, desde un nivel de 1,7 millones

de pensiones en 1994 hasta 2,83 millones en el año 2025[55]. Esta evolución representa un crecimiento de un 1,65% anual, tasa bastante baja en relación a la histórica puesto que ésta fue de un 4,08% por año entre 1983 y 1994. Como referencia, el presupuesto para 1995, realizado por la propia administración de la SS, supone un incremento de un 2,07% sobre el nivel del año anterior[56].

Pensiones de orfandad, favor familiar y otras

Para concluir se analizan las pensiones de orfandad, favor familiar y otras. Estas son las menos numerosas de las cuatro clases puesto que en 1994 representaron sólo un 2,93% del total, con 193.598 pensiones en esa fecha. En esta categoría se incluyen las pensiones de orfandad, las pensiones y los subsidios en favor de familiares y, posiblemente, las generadas a causa de atentados terroristas que beneficien a huérfanos y a otros familiares de víctimas de dichos sucesos. También se originan Auxilios por Defunción en el caso que estas pensiones se inicien a causa del fallecimiento del afiliado, del jubilado o del pensionado de invalidez.

Al igual que las pensiones de viudedad, estos beneficios también dependen de las costumbres y tradiciones sociales. En España se incluye en las pensiones de orfandad a los hijos menores de 18 años y a los mayores de dicha edad sólo si están incapacitados. Como comparación, en el nuevo régimen chileno el beneficio se extiende hasta los 24 años si los hijos estudian, además de los incapacitados en forma permanente. También tienen derecho, en España, los hijos adoptivos, siempre que se hayan adoptado con, al menos, dos años de antelación al siniestro. Asimismo, se cubre a los hijos del

---

[55] Tampoco es posible comparar resultados con el estudio del MTSS por la misma razón de las pensiones derivadas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. No obstante, como referencia se puede decir que el aumento esperado por el MTSS, entre 1995 y el 2025, es de un 1,26% anual. Este crecimiento aplicado sobre la base real de 1994 (1,7 millones de pensiones, excluyendo las laborales), resulta en 2,51 millones de casos en el último periodo.

[56] *Fuente* **Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 1995. Cifras y Datos.** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

cónyuge sobreviviente aportados al matrimonio si se cumplen los siguientes requisitos: el matrimonio debe haberse celebrado con una antelación mínima de dos años antes del fallecimiento, los beneficiarios tienen que haber vivido a expensas del imponente, no deben tener derecho a otra pensión de la SS, y que no tengan otros familiares con obligación y posibilidad de mantenerles, según la legislación civil española.

Por su parte, la pensión en favor de familiares beneficia a parientes por consanguinidad que sean nietos, hermanos, madre, abuelas, padre y abuelos del causante. Estos deben haber convivido con el afiliado por dos años, como mínimo; haber dependido de éste económicamente, no tener derecho a otra pensión, tener carencia de recursos y sin otros familiares con obligación y posibilidad de prestarles alimentos. Se aprecia, en este caso, que los beneficiarios dependen de la composición y tamaño de los núcleos familiares, elemento que es variable según las costumbres del país.

En forma análoga a lo que ocurre con la viudedad, cesa el derecho a estas pensiones cuando se contrae matrimonio, con los incentivos a la convivencia de hecho ya mencionados, y también cuando se cumplen los 18 años o cuando se pierde la condición de incapacidad, es decir, cuando se recuperan las habilidades normales, en el caso de la orfandad. También se extingue el beneficio por fallecimiento y por la adquisición del derecho a otro tipo de pensión, puesto que es incompatible recibir dos clases de pensiones simultáneamente[57]. Para estas pensiones, sólo un 14,4% de las bajas registradas en 1993 se debieron a defunción, porcentaje que fue de un 13,4% en 1992. Por lo tanto, es probable que el cumplimiento de los 18 años sea la gran causa para terminar el derecho a recibir estas pensiones. Esto implicaría que la mayor parte de estas pensiones corresponden a orfandad. En efecto, en 1994 estos beneficios representaron un 80,1% del total, 84,2% en 1993 y un 85,8%

[57] *Fuente:* **Guía Laboral 1994. MTSS.**

en 1992[58]. De estos porcentajes se concluye que las demás pensiones han crecido más que las de orfandad.

Como en las clases anteriores, también habría sido útil conocer la distribución de edades, tanto de los causantes, es decir, de los afiliados que fallecen; como de los titulares del beneficio. Sin embargo, tampoco se dispone de información suficiente como para realizar este análisis. Por lo tanto, la proyección considera este tipo de pensión sin clasificar por edades. Como es de suponer, la evolución de estas pensiones depende, además de la mortalidad de los causantes, de la natalidad de la población y de la edad a la cual las mujeres queden embarazadas.

Desde otro punto de vista, estas pensiones (en especial las de orfandad) pueden originarse por el fallecimiento de un imponente activo, de un jubilado, de un pensionado de invalidez, de una viuda e, incluso, de un desempleado. Por lo tanto, en este trabajo el número de altas iniciales de estas pensiones se proyectará en función de los grupos anteriores, excepto el de los desempleados, es decir, en relación con la suma de los cotizantes, las jubilaciones, las pensiones de invalidez y las pensiones de viudedad. Para esto se cuenta con cifras de diez años, de 1985 a 1994. Con este método se está suponiendo que estas pensiones pueden ser causadas por asegurados de cualquier edad, lo que no es estrictamente correcto porque habría que considerar sólo a aquéllos que tengan hijos menores de 18 años, dado que éste es el principal grupo de beneficiarios de esta clase. El problema es que para hacer esta separación no se dispone de datos. En todo caso, lo probable es que sólo las defunciones de personas menores de 50 años (sean cotizantes o pensionados) es la que genere la mayor parte de estas pensiones de orfandad y otras debido a que, posiblemente, estas personas tengan hijos menores. Esto significa que difícilmente la muerte de un pensionado generará pensiones de orfandad. Como no se cuenta con suficiente información, se optó por

[58] *Fuente:* **Anuario de Estadísticas Laborales** 1993 y 1994. MTSS. En el Anuario de 1994 no se detalla la causa de las bajas.

considerar, como base de la proyección, al universo de cotizantes, jubilados, pensionados de invalidez y pensionadas de viudedad.

Tambien debe reiterarse que se supone en las proyecciones que las condiciones y otras características de este tipo de pensión se mantienen relativamente estables en el futuro o que los cambios son poco significativos, en especial desde el punto de vista de los costos porque, de otra manera, las estimaciones dejarían de tener validez. Por ejemplo, este sería el caso si se decidiera aumentar la edad máxima de la pensión de orfandad.

De los antecedentes históricos se infiere que las altas iniciales de pensiones de orfandad, favor familiar y otras han representado en promedio, entre 1985 y 1994, un 0,123% del conjunto de afiliados, jubilaciones, pensiones de invalidez y de viudedad, del período. Esta media excluye el valor de 1993, 0,201%, nivel que escapa al rango normal debido a que en ese año se incorporó el régimen de MUNPAL que afectó en forma apreciable este indicador. Este parámetro se proyectó, a contar de 1995, como un 0,12% del conjunto relevante, porcentaje que se mantiene constante en el futuro. En 1994 fue de un 0,121%. Con los supuestos mencionados, el número de altas de orfandad y otras crece en forma sostenida, desde 23.151 en 1994 hasta 30.000 en el 2025. Esta trayectoria equivale a un crecimiento anual de un 0,84%, mientras que entre 1986 y 1994 lo hizo en un 1,58% al año.

Por su parte, al igual que el tratamiento aplicado a las demás clases de pensiones, las bajas de pensiones de orfandad y otras se relacionan con el número de pensiones vigentes en cada período. Sin embargo, a diferencia de las pensiones de viudedad, y según lo mencionado previamente, en este caso el cumplir 18 años es el principal motivo que termina el pago de este beneficio. También se extingue el derecho al subsidio adicional al cumplirse el plazo máximo de 1 año. Por lo tanto, estos son factores naturales que no dependen tanto de la eficiencia y control administrativo de la SS. No obstante, también se anula la pensión al contraer matrimonio y al perder el

grado de incapacidad que había motivado la pensión, factores que sí requieren más supervisión de la autoridad.

En función de lo anterior, las tasas de bajas en relación a las pensiones vigentes han sido, entre 1989 y 1994, bastante estables, con una leve tendencia al alza y con una media de un 11,24%. Para efectos de la proyección se supuso que la tasa de bajas de pensiones se mantiene cercana a los niveles históricos, cuidando que las variaciones en el número de bajas no difiera demasiado entre un año y el siguiente. El promedio global proyectado, desde 1995 al año 2025, es de un 11,35%, porcentaje que no es necesariamente idéntico en todos los años. Cabe recordar que la tasa de bajas de las jubilaciones se proyectó en un 5%, que la tasa de bajas de las pensiones de invalidez proyectada era del orden de un 4,3% de los beneficiarios vigentes y que la tasa de pensiones de viudedad es de un 4,8%. Esta mayor tasa de bajas en el caso de la orfandad y otras pensiones refleja que el período promedio de pago de estas pensiones es inferior a la duración media de las demás clases de pensión. Considérese que en el caso de los huérfanos no discapacitados tiene un plazo máximo de pago de 18 años.

En relación al número absoluto de bajas, éste crecerá en forma sostenida en el futuro. Desde 22.400 bajas en 1994 a 28.100 en el 2025. Esto significa un crecimiento de un 0,74% anual, tasa que fue de un 4,1% entre 1990 y 1994. En el gráfico 24 se muestra la evolución de altas iniciales y bajas.

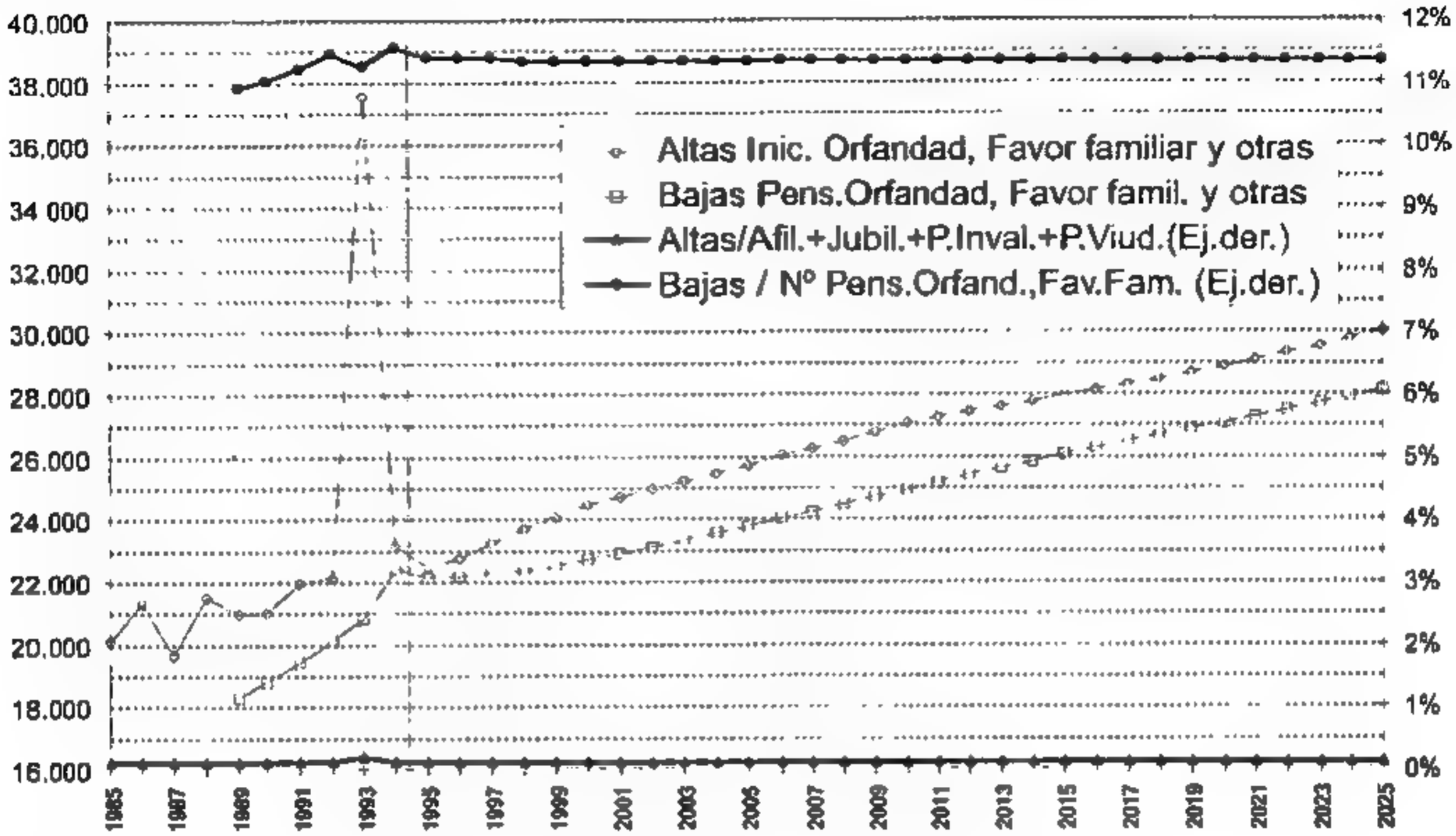
Como en las demás clases de pensión, se proyectaron los pensionados en cinco grupos de regímenes, los que pertenecen al Régimen Agrario por Cuenta Ajena (dependientes), los del mismo régimen pero que cotizan por Cuenta Propia (independientes), los Trabajadores Autónomos, los Empleados del Hogar y los del Régimen General y otros Regímenes Especiales.

Las altas iniciales de pensiones de orfandad y otras también se estimaron en función a la proporción que las altas de cada régimen representan del total. Como se ha dicho, se contó con información de 1985 a 1995. Se usó el

Gráfico 24

ALTAS INIC. Y BAJAS PENS. ORFANDAD, FAV. FAMIL. Y OTRAS

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS 1985-1994 y estimaciones N.° pensiones 1995

mismo supuesto de que, en el mediano plazo, la generación de nuevas pensiones deberá ser equivalente a la proporción que representan los afiliados a cada régimen. Esto porque, según lo mencionado, se asume que todos los grupos tienden a igualarse en cuanto a las distribuciones de edades. Un segundo supuesto implícito en la nivelación de la generación de altas iniciales de los distintos regímenes se refiere a que en todos los regímenes existen beneficios relativamente parecidos, tanto en cuanto a los requisitos exigidos como a los montos de las respectivas pensiones.

. En forma análoga a lo realizado para las otras clases de pensión, para estimar las bajas de pensiones de viudedad de cada régimen se calculó el mismo indicador usado a nivel global pero para cada régimen, vale decir, las bajas producidas en el año en relación al total de pensiones vigentes. Como en los

casos anteriores, los datos recopilados sobre bajas cubrían desde 1989 a 1994. Se usó el criterio de tendencia a la media general para la tasa de bajas de cada régimen. Esto significa que las tasas de los distintos regímenes se acercan al promedio global, el que se proyecta en torno a un 11,35% de las pensiones vigentes.

Con los supuestos para las altas iniciales y las bajas de cada régimen, se obtiene la evolución del número de pensiones que tendrá cada sector en los próximos años. Por su parte, a nivel general se proyecta que el número de pensiones de orfandad, favor familiar y otras crezca en forma sostenida en el futuro, desde un nivel de 193.598 en 1994 hasta 247.700 en el año 2025. Esta evolución representa un crecimiento de un 0,8% anual, tasa bastante baja en relación a la histórica puesto que ésta fue de un 2,62% anual entre 1983 y 1994[59].

Total pensiones

En esta sección se resumen los resultados de los capítulos anteriores, entregándose las proyecciones generales del número proyectado de pensiones, tanto por régimen como para las distintas clases de pensión.

Pensiones por clase

En primer lugar, se indican las estimaciones sobre el número de pensiones clasificadas en las cuatro clases mencionadas: jubilación, invalidez, viudedad y orfandad, favor familiar y otras. Según se ha visto para los distintos tipos de pensión, la evolución de todas las clases demuestra una trayectoria de crecimiento sostenido, en algunos casos en forma más rápida que en otros.

[59] La comparación de la tasa de crecimiento con los resultados del estudio del MTSS es la siguiente, el Ministerio proyecta, de 1995 al 2025, una reducción de un 0,21% anual. Esta variación aplicada sobre la base real de 1994 (193.598 pensiones, excluyendo las laborales), resulta en 181.200 casos en el último período.

En total, el número de pensiones crece, en promedio desde 1995 al año 2025, a menores tasas que en los años previos, considerando desde 1983 a 1994. En efecto, el total de pensiones creció en un 3,21% anual en el pasado mientras que en el futuro el incremento esperado será de un 1,47% al año, de 6,62 millones de pensiones en 1994 a 10,41 millones en el último período. La menor diferencia entre la tasa proyectada y la histórica se da en las jubilaciones, con un 1,48 y un 2,8% por año, respectivamente, cifras que, de todas formas, tienen una distancia apreciable. Por lo tanto, de la comparación de los incrementos históricos y futuros se concluye que la estimación podría calificarse de conservadora o, incluso, de optimista respecto de la evolución del régimen de pensiones de la SS española. En la tabla 2 se presenta un resumen de las cifras obtenidas, incluyendo los datos reunidos para los años históricos, así como las proyecciones para fechas seleccionadas. Luego se muestra el gráfico 25 con los mismos valores[60].

Dado que el plazo de 30 años que consideran las proyecciones no es demasiado largo para apreciar los resultados globales de un régimen de pensiones, resulta de interés comparar las tasas de crecimiento de las pensiones en el período completo de 30 años con las tasas de los últimos años. Esto con el fin de apreciar la tendencia que tendrá el número de pensionados más allá del año 2025. Para estos efectos se mencionan las tasas de incremento de los últimos cinco años de la proyección, vale decir entre los años 2021 y el 2025.

En primer lugar, el crecimiento de las jubilaciones muestra una tendencia a acelerarse hacia el futuro debido a que presenta una tasa de incremento de un 1,99% anual en los últimos cinco años frente a un 1,48% como media de los 30 años. Por su parte, las pensiones de invalidez muestran una trayectoria similar, pero más atenuada, con tasas de un 1,38 y un 1,34%, respectivamente. Las pensiones de viudedad, en cambio, presentan un crecimiento cada vez

[60] Todos los demás estudios incluyeron las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por lo que no son estrictamente comparables con este informe. Por lo tanto, sólo se comparan las tasas de crecimiento para el total de pensiones. El del MTSS entrega una tasa de un 1,21% de crecimiento anual. El de J. A. Herce de un 1,44% anual (entre 1996 y el 2025). En el estudio de J. Barea no se presenta la proyección del número de pensiones.

Tabla 2

PENSIONES POR CLASE DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA
(En miles de personas)

Año	Pensiones Totales	Jubilación	Invalidez	Viudedad	Orfandad, Fav. fam
1982	4.529,8	2.284,5	1.049,1	1.054,3	142,0
1983	4.744,4	2.334,6	1.160,4	1.102,0	147,4
1984	4.952,3	2.392,6	1.261,4	1.146,8	151,6
1985	5.121,5	2.446,5	1.325,1	1.194,8	155,1
1986	5.266,6	2.502,9	1.360,6	1.244,5	158,7
1987	5.422,5	2.577,3	1.389,5	1.294,4	161,4
1988	5.588,8	2.660,1	1.414,8	1.349,4	164,6
1989	5.748,7	2.736,7	1.434,6	1.409,6	167,9
1990	5.899,4	2.808,4	1.452,6	1.468,3	170,3
1991	6.054,4	2.885,4	1.472,2	1.523,8	172,9
1992	6.212,9	2.967,7	1.493,6	1.576,3	175,3
1993	6.420,7	3.075,3	1.516,8	1.643,8	184,7
1994	6.615,2	3.183,6	1.534,0	1.704,0	193,6
1995 (e)	6.745,7	3.260,2	1.552,4	1.739,3	193,9
1996	6.865,0	3.328,0	1.567,4	1.775,1	194,5
1997	6.974,8	3.385,2	1.582,8	1.811,3	195,5
1998	7.073,3	3.429,7	1.598,8	1.847,9	196,8
1999	7.157,6	3.459,0	1.615,5	1.884,8	198,4
2000	7.235,3	3.480,4	1.632,8	1.921,9	200,9
2005	7.644,7	3.595,5	1.732,5	2.069,8	207,5
2010	8.236,4	3.857,7	1.860,1	2.298,8	219,7
2015	8.893,4	4.172,4	2.004,2	2.487,3	229,5
2020	9.614,0	4.552,7	2.157,4	2.665,3	238,5
2025	10.414,3	5.023,8	2.311,0	2.831,8	247,7

Elaboración propia con datos del Min. Trab. y Seg. Soc. 1982 a 1994.

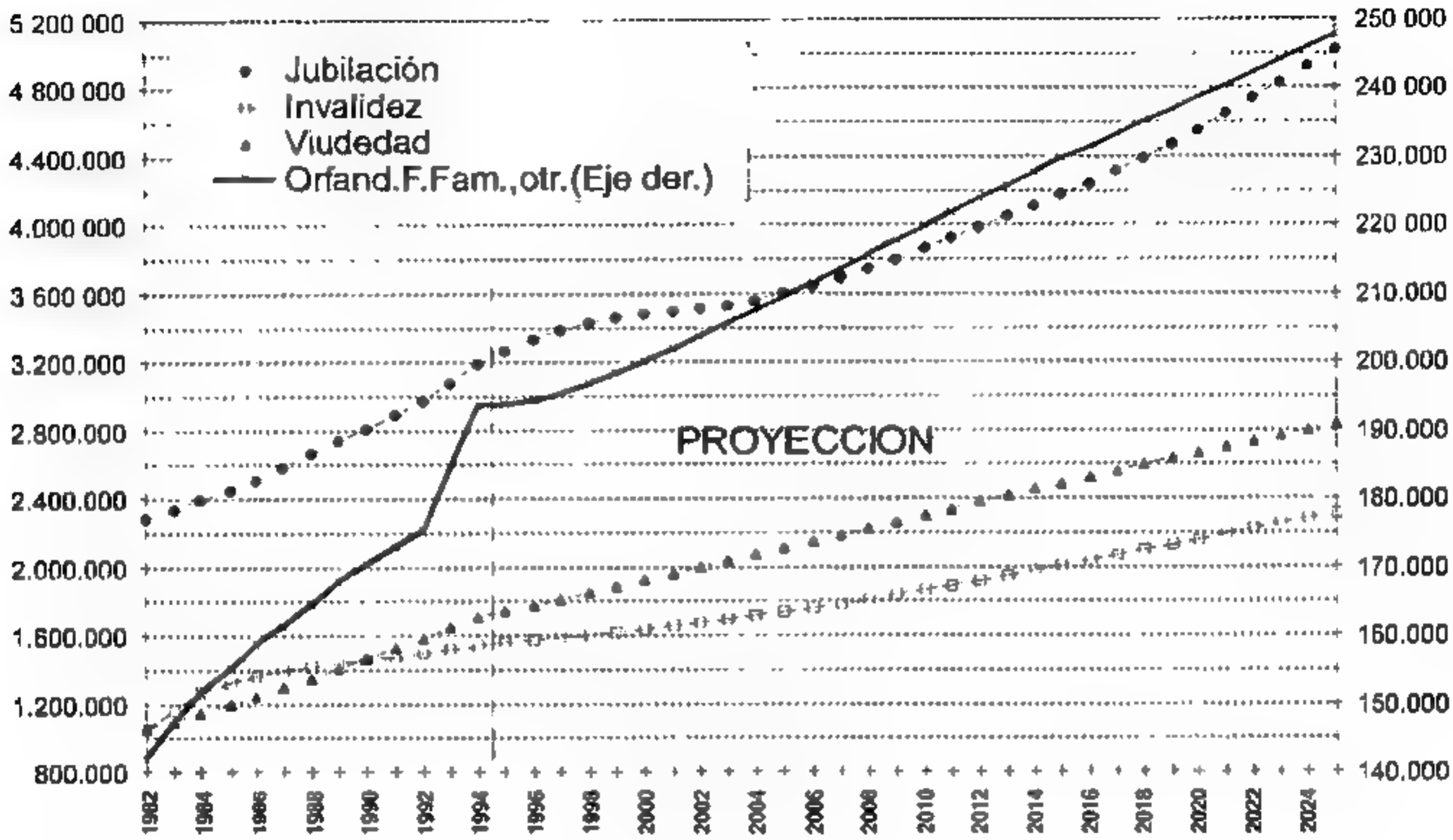
menor puesto que la tasa de los últimos años es de un 1,22% anual mientras que la del período completo resulta de un 1,65%. Lo mismo puede decirse de las pensiones de orfandad y otras donde la tasa de los años 2021-2025 es de un 0,76% anual en relación a un 0,8% que muestra el período de 30 años.

En el total de pensiones predomina la tendencia a aumentar la tasa de crecimiento ya que la tasa de los últimos cinco años es de un 1,61% al año,

Gráfico 25

PROYECCION N.° PENSIONES POR CLASE DE PENSION

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

mayor que la tasa estimada para los 30 años (1,47%). Cabe agregar que esta tendencia augura una situación más complicada para la SS en los años posteriores al 2025, no sólo porque cada vez habrá más pensionados sino porque, además, crecerá la proporción de las pensiones más caras, jubilación e invalidez, en desmedro de las demás, viudedad, orfandad y otras.

En términos relativos al total, las jubilaciones bajarán desde un 48%, porcentaje que se ha mantenido desde 1984, a un valor cercano a un 47% hacia el 2005 para retomar el 48% en los últimos períodos. Por su parte, las pensiones de invalidez muestran que su importancia relativa ha disminuido en forma progresiva desde 1985 cuando aportaron un 25,9% de beneficios. Esta trayectoria a la baja se mantiene en los próximos años, aunque con tendencia muy lenta puesto que de 23,2% en 1994 se llega a un mínimo de un

22,2% en el 2025. Respecto de las pensiones de viudedad se observa que el porcentaje de éstas ha crecido sistemáticamente desde 1984. En 1994 representaban a un 25,8%, indicador que llegará a un máximo de un 28% en el año 2015. En el último año aportarán un 27,2% de las pensiones a esa fecha. Por último, las pensiones de orfandad, favor familiar y otras muestran una clara tendencia a la baja, tanto en los años pasados, con la excepción de 1993 y 1994 donde su porcentaje aumentó, como en las estimaciones a futuro. De esta forma, estos beneficios, que eran un 3,1% del total en 1982 y un 2,9% en 1994, serán un 2,4% del total en el año 2025.

Pensiones por régimen

Corresponde presentar en esta sección un resumen del número de pensiones para los distintos regímenes analizados. Como se dijo, en este caso se contó con información desde 1985 para las altas, desde 1989 para las bajas y desde 1982 para el número de pensiones. Los resultados se presentan en la tabla 3, clasificados en pensiones del Régimen General y Otros, del Régimen Agrario por Cuenta Ajena (dependientes), del Régimen Agrario por Cuenta Propia, el Régimen de los Trabajadores Autónomos y, finalmente, de los Empleados del Hogar. A continuación se muestran los valores, históricos y proyectados, en el gráfico 26 que incluye los valores de cada régimen y el total general de la SS.

Es importante advertir que las proyecciones de cada régimen suponen, como se ha indicado, criterios de convergencia de los supuestos de cada régimen hacia la media del sistema, por ejemplo, en las tasas de siniestralidad y en la relación de bajas de pensiones. Esto porque se desconoce la distribución por grupos de edades de cada segmento junto a otras características que pueden ser relevantes y que no se analizaron en forma explícita, como la composición por sexo, actividad y otras, debido a que no es el objetivo de este trabajo proyectar regímenes en forma individual. Por lo tanto, en la medida que este criterio no concuerde con la realidad, lo que es

Tabla 3

PENSIONES POR REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA
(En miles de personas)

Año	Pensiones Totales	General y Otros	Agrario Cta.Ajena	Agrario Cta.Propia	Trab Autónomos	Empl del Hogar
1982	4.529,8	2.680,1	544,9	805,8	402,3	96,7
1983	4.744,4	2.797,9	572,5	828,1	437,2	108,7
1984	4.952,3	2.916,4	594,2	845,5	476,0	120,2
1985	5.121,5	3.027,9	608,5	859,4	496,0	129,7
1986	5.266,6	3.112,3	621,2	875,9	518,7	138,5
1987	5.422,5	3.206,2	633,8	893,3	543,2	146,0
1988	5.588,8	3.311,7	644,8	908,8	569,5	154,0
1989	5.748,7	3.418,5	654,2	920,5	593,9	161,6
1990	5.899,4	3.516,2	663,0	933,1	618,1	169,0
1991	6.054,4	3.622,0	669,4	943,7	643,1	176,2
1992	6.212,9	3.736,0	673,8	950,7	669,1	183,3
1993	6.420,7	3.909,7	675,5	953,5	693,0	189,0
1994	6.615,2	4.078,2	673,8	950,9	718,9	193,4
1995 (e)	6.745,7	4.196,0	669,7	943,3	740,8	195,9
1996	6.865,0	4.304,9	665,7	934,3	762,6	197,6
1997	6.974,8	4.406,2	661,7	923,9	.784,5	198,6
1998	7.073,3	4.498,4	657,7	912,2	806,1	198,9
1999	7.157,6	4.579,4	653,5	899,2	827,0	198,5
2000	7.235,3	4.654,9	649,3	885,5	848,0	197,6
2005	7.644,7	5.041,2	633,6	814,9	967,9	187,1
2010	8.236,2	5.546,8	630,9	750,7	1.135,2	172,7
2015	8.893,4	6.081,1	631,3	687,8	1.331,9	161,1
2020	9.614,0	6.646,0	630,3	626,5	1.559,4	151,7
2025	10.414,3	7.270,6	629,8	566,4	1.803,1	144,4

Elaboración propia con datos del Min. Trab. y Seg. Soc. 1982 a 1994.

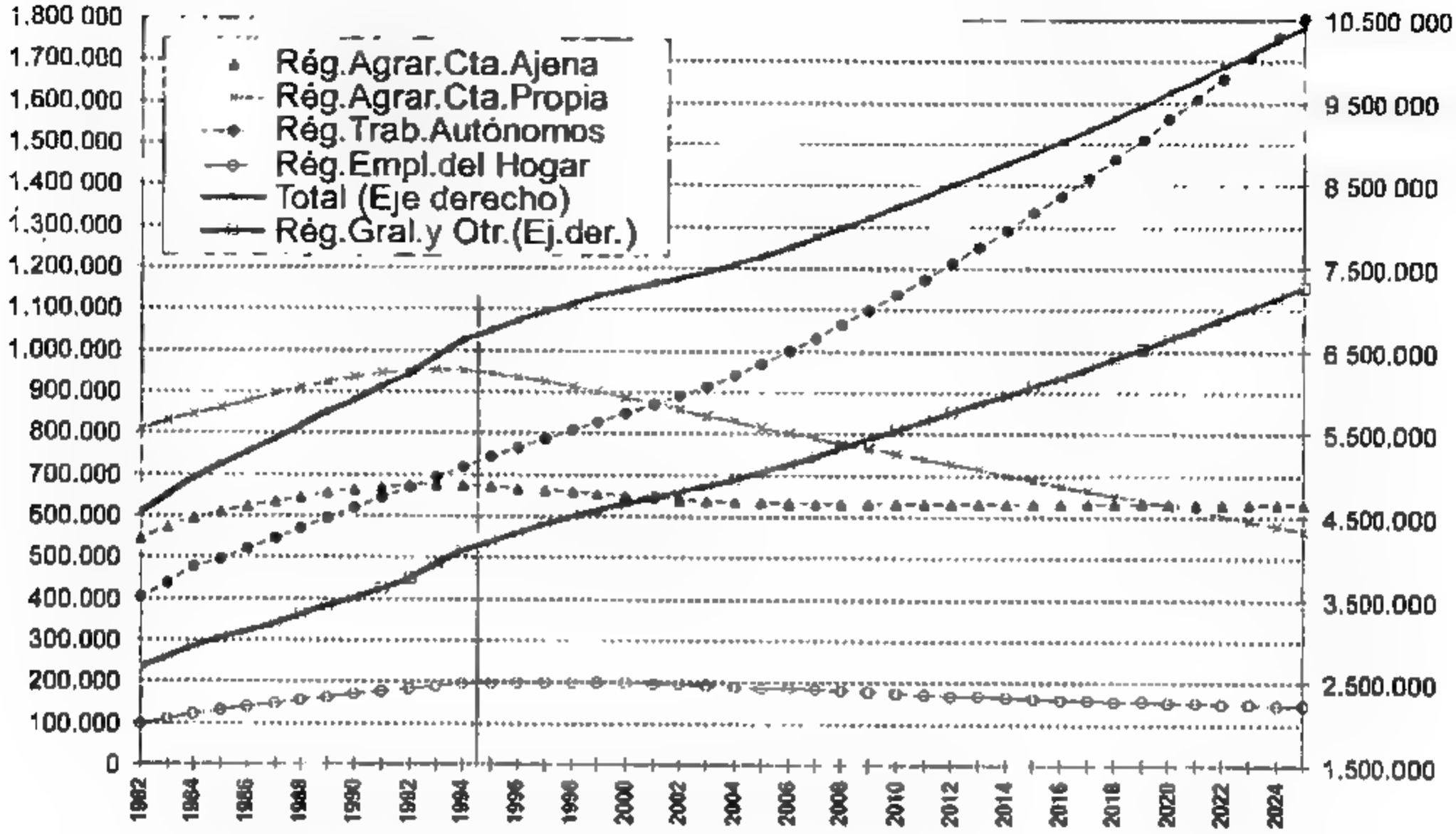
bastante probable en los regímenes más pequeños, las proyecciones de un sector individual dejarán de tener validez. No así las del sistema en su conjunto que sí serán representativas.

Como se dijo, al comparar el crecimiento del total de pensiones desde 1983 en adelante, el incremento fue de un 3,21% anual hasta 1994, mientras que la proyección entrega un resultado de un 1,47% por año.

Gráfico 26

PROYECCION N.° DE PENSIONES POR REGIMEN

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS 1982-1994 y parciales 1995

Por su parte, se deduce de los resultados presentados que las pensiones del Régimen General y Otros seguirán aumentando sostenidamente en el futuro, tal como lo han hecho en los últimos años. Sin embargo, la tasa de crecimiento futuro es bastante inferior a la histórica. En efecto, la tasa observada, entre 1983 y 1994, fue de un 3,56% anual frente a una estimación de un 1,88% por año en el horizonte analizado. La tendencia a moderar el crecimiento en este régimen se mantendría en el futuro porque la tasa de aumento de los últimos cinco años proyectados es de un 1,81% anual.

En los demás regímenes la situación no es necesariamente coincidente. En el Agrario por Cuenta Ajena hubo un crecimiento histórico medio de un 1,79% por año, aún cuando en los últimos años se ha notado una relativa estabilidad. Para el futuro se estima una leve tendencia a la baja puesto que el número de pensiones se reduce en un 0,22% por año, si bien en los últimos

cinco períodos (2021-2025) la cantidad de beneficios permanece prácticamente estática, sólo un 0,01% de caída anual. El sector que cotiza por Cuenta Propia presenta una trayectoria de haber crecido en un 1,39% anual hasta 1994, y una apreciable disminución proyectada a partir de 1995. Con esto las pensiones de ese sector se reducen en forma progresiva, en un 1,66% anual entre 1995 y el año 2025, tasa que aumenta hacia el fin de la proyección porque en el último quinquenio la reducción es de un 2% al año.

El régimen de los empleados Autónomos, en cambio, presenta siempre un importante incremento, aunque el número de pensiones crece menos en el futuro que en el pasado. Una tasa de un 4,96% por año entre 1983 y 1994, de un 3,01% desde 1995 al 2025 y un 2,95% anual del 2021 hasta el último período. Esto indica que los beneficiarios de dicho sector aumentarán a tasas importantes más allá del año 2025. Por último, las pensiones de los Empleados del Hogar crecieron en un 5,95% anual hasta 1994, tendencia que se mantiene hasta 1998 para comenzar a caer desde ese momento. Por esta causa, en promedio, la proyección arroja una reducción de un 0,94% anual, tasa que es de un 0,98% al año entre el 2021 y el 2025. Por lo tanto, el número de pensiones de este régimen se va reduciendo cada vez con mayor intensidad.

Desde el punto de vista de la composición de los beneficiarios según los distintos regímenes, hay dos que aumentan su participación, tendencia que también se venía observando en los años pasados. El primero es el Régimen General y Otros, que de un 59,2% en 1982 pasó a un 61,7% en 1994, y que se supone representará un 69,8% del total en el año 2025. Asimismo, el régimen de los trabajadores Autónomos aportaba un 8,9% en 1982, un 10,9% en 1994 y, se proyecta, que representará un 17,3% de las pensiones en el año final. Como contraste, el Régimen Agrario por Cuenta Propia disminuye fuertemente, de un 17,8% en 1982 pasó a un 14,4% en 1994 y llegará a sólo un 5,4% en el 2025. Análogamente, en el sector Agrario por Cuenta Ajena las pensiones fueron un 12% del total en 1982, bajaron a un 10,2% en 1994 y terminarán en un 6% del total en el último período. Para concluir, las pensiones

del régimen de los Empleados del Hogar fueron un 2,1% del total en 1982, porcentaje que llegó a un máximo de un 2,95% en 1992 para descender desde esa fecha a un 1,4% en el 2025.

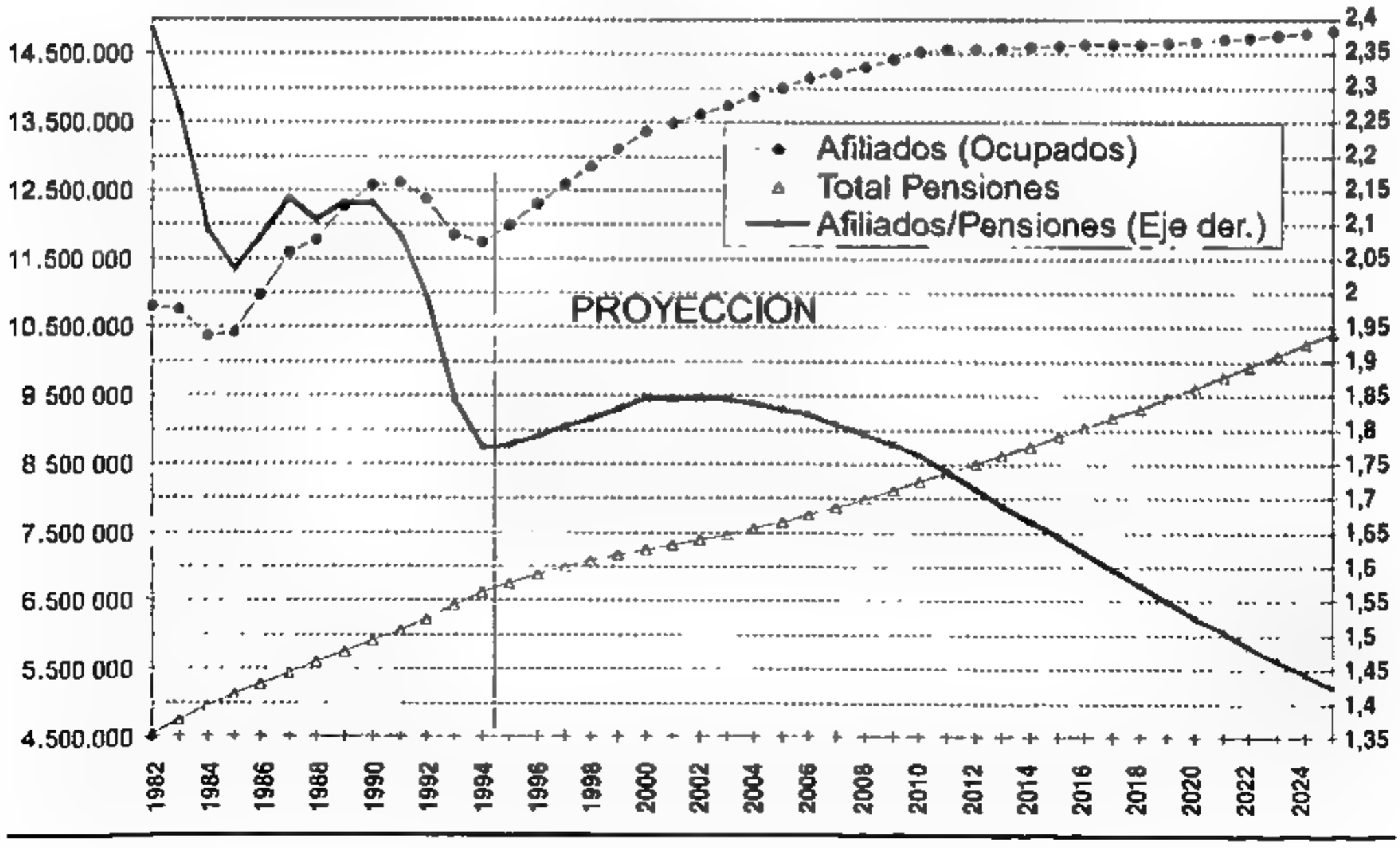
1.3. Relación cotizantes/pensiones

Por tratarse de una relación de gran relevancia para explicar la situación patrimonial y financiera del régimen de pensiones, a continuación se analiza la evolución de la relación entre el número de afiliados y el número de beneficiarios. Esta relación se obtiene como consecuencia de la proyección de cada componente por separado, las que se han explicado en las secciones previas. En el gráfico 27 se muestra la relación junto con el total de imponentes y el de pensiones.

Gráfico 27

PROYECCION AFILIADOS Y N.° TOTAL DE PENSIONES

Excl. afiliados desempleados y pens. de accident. trab. y enferm. profes.



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-1994 y parcial 1995

Las cifras indican que en 1982 había 2,39 afiliados por cada pensión que se pagaba. Este valor constituye un máximo de la serie histórica[61]. En los años siguientes esta razón cae abruptamente a 2,03 en 1985 a causa del nulo crecimiento de los imponentes en esos años. Posteriormente, el indicador vuelve a recuperarse hasta llegar a 2,13 en 1989 y 1990. Esto gracias al pronunciado incremento de los cotizantes en esa época, evolución que comenzó en 1985 y que terminó en 1990. A principios de los noventa el cociente disminuye drásticamente hasta llegar a 1,77 en 1994 debido a que se produjo una reducción relevante de los imponentes. Como podrá advertirse, existe una gran relación entre el número de afiliados a la SS y la tasa de paro. En las épocas de baja en el desempleo hubo aumento de cotizantes mientras que, a la inversa, cuando el paro subió, se redujo la afiliación.

Para 1995 se estima que haya 1,78 afiliados por pensionado, suponiendo que la tasa de paro disminuye y que los beneficiarios se incrementan según lo previsto. Las proyecciones indican que, en su conjunto, el sistema de pensiones mantendrá este indicador relativamente estable hasta el año 2010, incluso con un alza a 1,85 en algunos períodos (2000-2002). Sin embargo, posteriormente se verificará una aguda caída que llevará esta relación a 1,42 en el año 2025.

Análogamente, se analiza la relación de afiliados *versus* pensiones en cada uno de los regímenes considerados. Cabe reiterar que, en este caso, a pesar de disponerse de proyecciones tanto para los imponentes como para los beneficiarios de cada sector, ellas pueden resultar un tanto alejadas de la realidad porque se supuso que las altas iniciales y las bajas de pensionados de cada régimen tienden a producirse en forma cada vez más similar al promedio global. Este supuesto puede distorsionar la evolución de los sectores más pequeños y de los que se encuentran en circunstancias más difíciles, sea desde el punto de vista demográfico, institucional o financiero. No es de

[61] El estudio de J. Barea indica que en 1975 esta relación era de 3,7 y que en 1980 era de 2,6, incluyendo las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que no se consideran en este trabajo.

extrañar, entonces, que las proyecciones de cada régimen tiendan a asemejarse a la media y que, para los grupos con menores niveles de afiliados sobre pensionados, tales como los regímenes Agrario o de los Empleados del Hogar, incluso, presenten leves mejorías en sus indicadores. Sólo un estudio detallado de estos regímenes, tema que escapa al alcance de este trabajo, podría revisar este tema.

Sin embargo, se insiste en que el supuesto de «convergencia» no altera los resultados generales porque éste equivale a mejorar el perfil de los regímenes más débiles a costa de empeorar el de los más sólidos. Dado que la dependencia económica de la SS se sitúa bajo la misma fuente, el Estado, los posibles superávit que existan en ciertos regímenes deben compensar los déficit que ya tienen los demás y que, presumiblemente, seguirán teniendo en el futuro, y cada vez de mayor magnitud. Es en este último punto donde la convergencia usada altera los resultados porque entrega indicadores de regímenes individuales que podrían aliviar su situación cuando lo más seguro es que ello no sea así. No obstante, como contrapartida, castiga aceleradamente a los regímenes que todavía tienen mejores resultados.

Dado lo anterior, sólo se analizará la evolución histórica. En este sentido, la relación afiliados/pensiones de los Trabajadores Autónomos pasó de 3,97 en 1982 a 3,07 en 1994, con un descenso casi ininterrumpido. En el Régimen General y Otros se produjo una evolución desde 2,72 en 1982 a 2,01 en 1994, siguiendo una trayectoria similar al total de la SS pero con un mejor repunte del parámetro entre 1986 y 1990, indicio de que los Regímenes Especiales no fueron capaces de recuperar sus antiguas relaciones de cotizantes por pensión. Una fuerte caída se produjo en la relación de los Empleados del Hogar puesto que de 3,75 en 1982 el nivel descendió a 0,79 en 1994. Lo mismo ocurrió en el Régimen Agrario, donde de 1,16 afiliados por pensión que había en 1982, la relación se redujo a 0,73 en 1994. Más aún, esta baja llegó a 1,1 para el sector que cotiza por Cuenta Ajena y a 0,46 para los que cotizan por Cuenta Propia.

No parece necesario mencionar que si un sistema de pensiones de reparto, como el español, presenta una relación de afiliados a pensiones inferior a 1, es decir, que tiene más beneficios a personas pasivas que contribuyentes activos, está en una situación en la que se ve abocado a la quiebra económica y patrimonial y que, con seguridad, genera déficit de caja significativos año a año.

2. Cotizaciones y costo de pensiones

2.1. Cotizaciones

En esta sección se presenta la metodología usada para estimar los recursos que los cotizantes aportan al sistema. La principal dificultad encontrada en esta materia radica en que la SS española implica una protección «integral» del imponente, incluyendo pensiones y salud junto con numerosos otros beneficios de diversa índole. Esta amplitud de cobertura es distinta al ámbito de la reforma que se propone puesto que ella compete sólo al régimen de pensiones y, por lo tanto, en lo que sigue se describen los supuestos realizados para separar las distintas componentes de la SS vigente y, de este modo, estudiar sólo el tema de las pensiones.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que si bien, en principio, puede ser positiva la idea de brindar multiplicidad de beneficios en los distintos campos de la SS, la llamada protección integral, la visión conceptual del enfoque que se propone distingue entre las prestaciones que se otorgan, por una parte, de las instituciones y esquemas que se organizan para brindarlas, por otra. En particular, se redefine el rol del Estado de acuerdo a una concepción más moderna y liberal, permitiendo un mayor grado de decisión individual y, asimismo, se reconoce que la diversidad de servicios de la SS es tan amplia que parece poco aconsejable

mantener, administrar y controlar organizaciones múltiples que pretendan cumplir con todos los fines en los distintos campos, y de un modo eficiente. La tendencia moderna de las organizaciones sugiere que las entidades deben especializarse en determinadas funciones para lograr niveles de eficiencia aceptables a nivel operativo y financiero. Por lo tanto, el proponer un análisis específico del régimen de pensiones, como se hace en este informe, no implica desconocer la importancia de los demás elementos de cobertura de la SS pero, en la óptica descrita, se estima que cada beneficio debe estudiarse en forma independiente y, además, evaluar si conviene mantener su gestión al amparo de entidades múltiples, como sucede en la SS española, o con instituciones de espectro más restringido.

Tasas de cotización

Respecto de las cotizaciones, el sistema vigente define tasas de cotización destinadas a financiar las «Contingencias Comunes». Además de éstas se distinguen los aportes para Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Por su parte, existen tasas de cotización específicas por los salarios derivados de horas extraordinarias, las que se diferencian, a su vez, en horas «estructurales y de fuerza mayor» y horas extraordinarias «comunes», es decir, el resto. Las primeras están exentas de imposiciones a la SS, excepto por una cotización para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pero no así las segundas que pagan las tasas normales. Dada esta estructura, se genera un claro incentivo a que el personal figure trabajando en horas extras estructurales. Como es de suponer, existe una normativa al respecto que las define y regula, y donde se fija un tope máximo de estas horas, además del procedimiento administrativo que, seguramente, debe realizar la empresa para obtener la aprobación de la autoridad con el fin de registrar este tipo de horas de trabajo.

A modo de ilustración, se listan a continuación las Prestaciones del Régimen General de la SS que incluyen beneficios de las dos categorías mencionadas previamente, es decir, de contingencias comunes y de riesgos laborales. Como se ha visto, éste es el régimen más importante de la SS y define, en gran parte, los beneficios de los Regímenes Especiales los que, en general, sólo tienen particularidades en ciertos aspectos, sea en las cotizaciones o en los beneficios que otorgan.

Prestaciones del Régimen General de la Seguridad Social[62]

1. Asistencia sanitaria (Incluye riesgo laboral).
2. Prestaciones farmacéuticas.
3. Incapacidad laboral transitoria.
4. Invalidez:
   - 4.1. Invalidez provisional.
   - 4.2. Invalidez permanente (Incluye cuatro grados de invalidez antes citados).
5. Lesiones permanentes no invalidantes.
6. Subsidio de recuperación.
7. Prestación familiar por hijo a cargo.
8. Jubilación.
9. Protección por muerte y supervivencia:
   - 9.1. Auxilio por defunción.
   - 9.2. Pensión de viudedad.
   - 9.3. Pensión de orfandad.
   - 9.4. Pensión en favor de familiares.

[62] *Fuente*: Guía Laboral 1994. MTSS.

9.5. Subsidio en favor de familiares.

9.6. Indemnizaciones especiales en casos de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

10. Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI):

10.1. Vejez.

10.2. Invalidez.

10.3. Viudedad.

10.4. Pensiones extraordinarias motivadas por actos de terrorismo.

Se debe mencionar que el SOVI es un régimen que dejó de operar el 1 de enero de 1967 al entrar en vigor el actual esquema de la SS, y cuyas pensiones son, en general, excluyentes con las que otorga el Régimen General en su esquema principal. Por otra parte, no se ha considerado la cotización y el beneficio por desempleo, la imposición a un Fondo de Garantía Salarial y un aporte de Formación Profesional, programas que tienen tasas de cotización adicionales.

Desde el punto de vista de la base de cotización al Régimen General, puede mencionarse que ésta se define como el salario, incluyendo incrementos no mensuales que se prorratean en mensualidades. Se excluyen de la base las dietas de viaje, gastos de locomoción, plus de distancia y de transporte urbano. Tampoco se agregan las indemnizaciones (por despido, fallecimiento, traslado o suspensión), el quebranto de moneda, la compra de prendas de trabajo, el monto por desgaste de herramienta, las percepciones por matrimonio y los productos en especie concedidos voluntariamente por la empresa. Adicionalmente, los trabajadores son clasificados según su categoría profesional en los llamados «grupos de cotización», cada uno de los cuales tiene máximos y mínimos que regulan la base de cotización, para efectos de las contingencias comunes. Se indican los grupos de cotización del Régimen General y los respectivos máximos y mínimos de cotización en 1994.

Grupos de Cotización del Régimen General de la Seguridad Social [63]

1. Ingenieros y licenciados. Mínimo: 105.570 ptas. Máximo: 349.950 ptas. (Mensual)
2. Peritos y ayudantes titulados. Mínimo: 87.540 ptas. Máximo: 349.950 ptas. (Mensual)
3. Jefes administrativos y de taller. Mínimo: 76.080 ptas. Máximo: 349.950 ptas. (Mensual)
4. Ayudantes no titulados. Mínimo: 76.080 ptas. Máximo: 349.950 ptas. (Mensual)
5. Oficiales administrativos. Mínimo: 76.080 ptas. Máximo: 260.820 ptas. (Mensual)
6. Subalternos. Mínimo: 76.080 ptas. Máximo: 260.820 ptas. (Mensual)
7. Auxiliares administrativos. Mínimo: 76.080 ptas. Máximo: 260.820 ptas. (Mensual)
8. Oficiales de 1.ª y 2.ª. Mínimo: 2.356 ptas. Máximo: 8.694 ptas. (Diario)
9. Oficiales de 3.ª y especialistas. Mínimo: 2.356 ptas. Máximo: 8.694 ptas. (Diario)
10. Peones. Mínimo: 2.356 ptas. Máximo: 8.694 ptas. (Diario)
11. Trabajadores menores de 18 años. Mínimo: 1.555 ptas. Máximo: 8.694 ptas. (Diario)

Además de lo anterior, y según la misma fuente citada, para los riesgos laborales existen otros topes imponibles, independientes del grupo de cotización, cuyo máximo es de 349.950 ptas. y con un mínimo de 70.680 ptas., excepto para los menores de 18 años que tienen una base mínima de 46.650

[63] *Fuente*: **Guia Laboral 1994.** MTSS.

ptas. De esta forma, un subalterno (Grupo N.° 6) que gane 300.000 ptas. tendrá dos bases de cotización, una para contingencias comunes y otra para riesgos laborales.

Aún cuando no es el propósito de este informe, no puede dejar de comentarse que la estructura de bases de cotización fomenta el pago de sueldos por la vía no imponible y, además, incentiva a subdeclarar el nivel profesional del trabajador. Esto porque la cotización a la SS se transforma en una especie de impuesto a la renta para los cotizantes de los grupos de mayores máximos cotizables. Nuevamente, este esquema de máximos y mínimos de cada grupo de cotización obliga a crear, por parte del supervisor encargado, un aparato de definición legal y control administrativo. No deja de ser sintomático que, en 1994, para las bases de contingencias comunes, existieran sólo 3 máximos (2 mensuales y 1 diario) y 5 mínimos (4 mensuales y 1 diario); en comparación con 1983 cuando había 11 máximos (6 mensuales y 5 diarios) y 7 mínimos (4 mensuales y 3 diarios) en 12 grupos. Esta evolución sugiere lo complejo e inútil que es el criterio de clasificación de los trabajadores, el que, probablemente, terminará en una base única, con un máximo y un mínimo[64].

De acuerdo con la información disponible, no es posible separar los beneficios asociados a riesgos laborales de los de contingencias comunes, en especial en la asistencia sanitaria puesto que en las pensiones sí es posible distinguirlos. Como los gastos de salud representan una proporción importante del total, más de un 30% de los gastos operacionales de la SS según el presupuesto para 1995 y, dado que las cotizaciones para riesgos laborales son claramente inferiores a los beneficios[65], se optó por considerar, inicial-

---

[64] De hecho, el estudio del MTSS menciona, como recomendación del «Pacto de Toledo», que se aplique un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales. No se pronuncia sobre la posibilidad de tener, a su vez, un mínimo único

[65] Como referencia, en 1993 estas cotizaciones sumaron 428.205 millones de pesetas mientras que los pagos por Incapacidad Laboral Transitoria llegaron a 480.979 Mill. ptas. (*Fuente:* Anuario de 1994). A este gasto habría que sumar las pensiones permanentes, 120.945 Mill. ptas. por invalidez, 52.580 Mill ptas. por viudedad y 15.743 Mill. ptas. por orfandad y otras. (Estimaciones propias a base de datos del MTSS). Por lo tanto, se tendría un total de gastos de 670 247 Mill ptas , 56,5% más que las cotizaciones. Esto sin considerar los gastos médicos y las demás prestaciones que la cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales contempla.

mente, las cotizaciones en conjunto. Con posterioridad se harán las separaciones del caso. Por lo tanto, la suma de las cotizaciones para contingencias comunes más las destinadas a riesgos laborales deben financiar las prestaciones de ambos elementos. En particular las indicadas en una lista precedente para el Régimen General. Por lo tanto, un primer criterio de asignación de las cotizaciones sería en función de los gastos respectivos. Esto porque se dispone de una estimación del gasto específico en pensiones.

Con este razonamiento, el costo de salud ocupa un 30,8% del total (Presupuesto 1995), los servicios sociales un 2,3%, los costos de recaudación e informática un 1,7% y las prestaciones económicas un 65,2%. De esta última cifra, un 55,2% corresponde a pensiones contributivas, excluyendo las de riesgos laborales y las no contributivas. Por lo tanto, habría que asumir que un 55,2% de la cotización total (contingencias comunes más accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) corresponde al aporte para pensiones.

Sin embargo, la SS recibe aportes significativos del Estado. Estos representan un 28,5% de los gastos totales presupuestados para 1995. El destino de estos aportes estatales corresponde, en gran parte (80,8% según el presupuesto para 1995), al financiamiento de la asistencia sanitaria en INSALUD (Instituto Nacional de la Salud, ente que administra los servicios sanitarios del país, excepto en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Valencia, País Vasco, Galicia, Navarra y Canarias). Por lo tanto, un 75,4% de la salud que otorga la SS española se financia con recursos fiscales. Del resto del financiamiento estatal (19,2%) se destina parte al complemento de las pensiones mínimas (7,5% del total) y al pago de prestaciones no contributivas (7,6%), en su mayoría pensiones. Por último, el 4,1% de las transferencias se aplica a diversos fines, entre los cuales un 2,2% se usan para financiar prestaciones de la LISMI (Ley de Integración Social de Minusválidos) que incluye beneficios para personas que ni siquiera están afiliadas a la SS. Estos aportes del Estado no incluyen un

«préstamo sin interés a la SS» equivalente a 401.500 millones de pesetas, cifra que representa, por sí sola, un 3,7% de los gastos totales del sistema, según el presupuesto para 1995. Si se suma este préstamo, el financiamiento estatal equivale a un 32.2% de los gastos de la SS.

Al descontar estos aportes estatales a los rubros específicos se obtienen nuevos niveles de gasto que deberían financiarse con las cotizaciones. Tomando información de tres años (Presupuestos de 1991, 1993 y 1995), se obtuvo que, en promedio, las pensiones ocupan un 70% del gasto recalculado (gasto total menos aporte estatal a cada programa), las demás prestaciones económicas (pensiones por riesgos laborales y otros beneficios) un 14%, el complemento del gasto en salud (la parte que no financia el Estado) un 12%, y el 4% restante se destina a servicios sociales[66]. Por lo tanto, se deduce que el 70% de la suma de cotizaciones para contingencias comunes más las de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales debe destinarse a financiar el gasto de pensiones contributivas.

Además, se supone que los costos de administración centrales de la SS se asignan en función de los costos totales, antes de deducir los aportes estatales, porque el Estado también debe financiar el costo de gestionar los beneficios y subsidios que desea entregar.

Se estimó que la cotización de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales equivale a un 2,2% del sueldo imponible, para casi todos los regímenes. La única excepción se da en el Régimen Agrario por Cuenta Propia donde es de un 1,5%. Esta tasa se obtuvo considerando las cotizaciones efectivamente recaudadas por este concepto, el número medio de cotizantes de cada régimen y los sueldos imponibles de cada sector. Para estimar la remuneración de cada régimen se dividieron las cotizaciones recaudadas para contin-

[66] Se trabajó con los presupuestos de la SS porque ni las liquidaciones de éstos ni los **Anuarios de Estadísticas Laborales**, contienen la información con el detalle que se requiere para este análisis. Por lo tanto, se supone que los aportes reales del Estado han sido similares a los presupuestados, lo que sí se puede comprobar a nivel de los totales. A su vez, se supone que la proyección de gastos por cada componente no tiene distorsiones significativas respecto de la realidad

gencias comunes por los respectivos imponentes y se usó la tasa de cotización definida en cada caso. Por lo tanto, se supone que, en promedio, la base de cotización de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es la misma que para contingencias comunes, a pesar de que éstas pueden ser distintas en casos individuales, según lo comentado antes. Debe notarse, a su vez, que el sueldo así estimado considera los pagos efectivos (en cuanto a montos y a frecuencia de los aportes) y no bases teóricas de cotización.

En consecuencia, si se considera una tasa de cotización para contingencias comunes de un 28,3% en el Régimen General (23,6% de la empresa y 4,7% del trabajador), vigente desde 1995 porque antes era 29,3%, y que esta tasa se mantiene en el futuro, la cotización para pensiones equivale a un 21,35% [0,7 × (28,3% + 2,2%)]. A su vez, en el Régimen Agrario por Cuenta Ajena la tasa para contingencias comunes de un 27% (15,5% del empleador y 11,5% del trabajador) se transforma en un 20,44% para pensiones siguiendo el mismo procedimiento[67]. En el sector agrario que cotiza por cuenta propia la tasa pasa de un 20,95% a un 15,72% [0,7 × (20,95% + 1,5%)]. En el Régimen de los Trabajadores Autónomos la cotización pasa de un 28,3% a un 21,35%[68]. Por último, en los Empleados del Hogar se estima que la tasa de cotización para pensiones es de un 16,94% sobre una tasa para contingencias comunes de un 22% (18,3% del empleador y 3,7% del trabajador).

En total, estimando un promedio ponderado de los distintos regímenes, la tasa de cotización para contingencias comunes en 1994 fue de un 28,68% mientras que la de pensiones resultó de un 21,56%. Estos mismos porcentajes para 1995 son de un 28,17% y de un 21,28%, respectivamente. Esta leve baja se debe a la reducción de tasas de cotización en el Régimen General. Debido a la distinta importancia relativa que va teniendo cada sector en el futuro, la tasa de

---

[67] Hasta 1994 los empleadores del Régimen Agrario podían cotizar 55,64 ptas. por «jornada teórica», donde el gobierno había asignado un número teórico de jornadas a cada cultivo en 1978. Esta posibilidad fue suprimida en 1995. *Fuente.* Anuario 1994, MTSS.

[68] El 20,95% del Régimen Agrario por Cuenta Propia incluye un 2,2% adicional para cubrir incapacidad laboral transitoria de manera de hacer la cobertura comparable al Régimen General. Asimismo, en el Régimen de los Trabajadores Autónomos el 28,3% incluye un 1,8% por la misma razón. *Fuente:* **Anuario de Estadísticas Laborales 1994**, MTSS

cotización para pensiones varía mínimamente, subiendo a un 21,3% en el 2025, no obstante, que cada régimen mantiene constante su porcentaje[69].

Salarios imponibles

Respecto de la base de cotización para el Régimen General y Otros, con la metodología antes descrita se estimó que el sueldo medio de 1994 era de 180.500 ptas. (en moneda real de 1994). Cabe indicar que en este trabajo las cifras se expresan en pesetas de 1994, deflactando cifras históricas por el índice de precios al consumidor. En el Régimen Agrario se consideró como base para las contribuciones el mínimo imponible de 70.680 ptas., tanto para los que cotizan por cuenta propia como para los dependientes. Esto de acuerdo con lo que establece la normativa porque las cotizaciones se calculan sobre dicho valor. El mismo salario mínimo se usó para los Empleados del Hogar. Además se verificó que el uso de esta reducida base de cotización para los regímenes indicados se debe a que las cifras históricas de cotizaciones se ajustan a salarios muy parecidos al mínimo al considerar el número de imponentes y las tasas de cotización usadas. Cabe reiterar que tanto en las proyecciones como en el análisis histórico no se suponen lagunas de cotización debido a que éstas están implícitas en los sueldos medios. Por último, en los Trabajadores Autónomos se estimó un ingreso medio imponible de 98.500 ptas. en 1994, cifra que representa un 54,6% del sueldo del Régimen General. En total, se estimó una base imponible de 152.650 ptas. para la SS en su conjunto[70].

---

[69] Es interesante notar que este supuesto equivale a considerar que un 75,5% de las cotizaciones para contingencias comunes se destina a pensiones. Por su parte, J. A. Herce considera, para el Régimen General, que un 80% de las cotizaciones se destina a este fin, pero incluyendo las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En los regímenes especiales usa un porcentaje de cotización equivalente a la mitad de la tasa del Régimen General. No indica la base de cotización usada en esos casos. Por otra parte, si bien no se explica claramente, al parecer el estudio del MTSS supone que el 100% de las cotizaciones se destina a cubrir las pensiones. Lo mismo ocurre con el informe de Towers Perrin, para el Régimen General. También se han usado las tasas completas del Régimen General en el estudio de la OCDE, pero se considera el gasto sanitario. Por último, el trabajo de J. Barea no detalla este tema.

[70] Como referencia, el estudio de la OCDE considera una base media de cotización, para 1994, de 159.147 ptas. para el Régimen General, excluyendo a los regímenes del mar y de la minería; de 95.595 ptas. para los Autónomos; de 70 227 ptas. para el Régimen Agrario y de 70.473 ptas. para los Empleados del Hogar.

Para proyectar los salarios se construyó una relación de remuneración en función de la edad, tomando datos de una encuesta efectuada en España a principios de los 90, en la que se indicaba el sueldo por grupos quinquenales de edad[71]. De esta forma pudo establecerse que el ingreso prácticamente se duplica entre los 20 y los 40 años de edad y que, a partir de ese momento, no sufriría mayores variaciones hasta los 65 años. Este último resultado, en el sentido de mantener el nivel en los últimos años, es un tanto inesperado porque contradice el criterio de que los sueldos responden a la productividad, la que debería decaer hacia el final de la vida activa. Esto podría explicarse al pensar que la encuesta toma datos de distintas personas y de edades diferentes, pero no la evolución de los ingresos para un mismo trabajador a lo largo de los años. No obstante, se usaron los datos de la encuesta. En el gráfico 28 se muestra esta relación tomando como base 100% el promedio del sistema, vale decir la media ponderada según el número de cotizantes en cada grupo de edades[72].

Como supuesto de trabajo, la trayectoria del sueldo en función de la edad se mantuvo constante en todo el período proyectado, independiente de los aumentos que se proyecten para el nivel medio de remuneraciones. De esta forma, el ingreso proyectado de los imponentes incorpora la evolución correspondiente a cada estrato de edades junto con el crecimiento general de los ingresos. El sueldo medio del sistema se obtiene como la ponderación de los sueldos de cada grupo por la composición por grupos de edades de los aportantes para cada año.

Para efectos de las proyecciones se estimó que los salarios crecen en forma sostenida en un 1,2% real anual, en cada estrato de edad[73]. Estos supuestos de crecimiento son válidos sólo para el Régimen General y Otros y para los Traba-

---

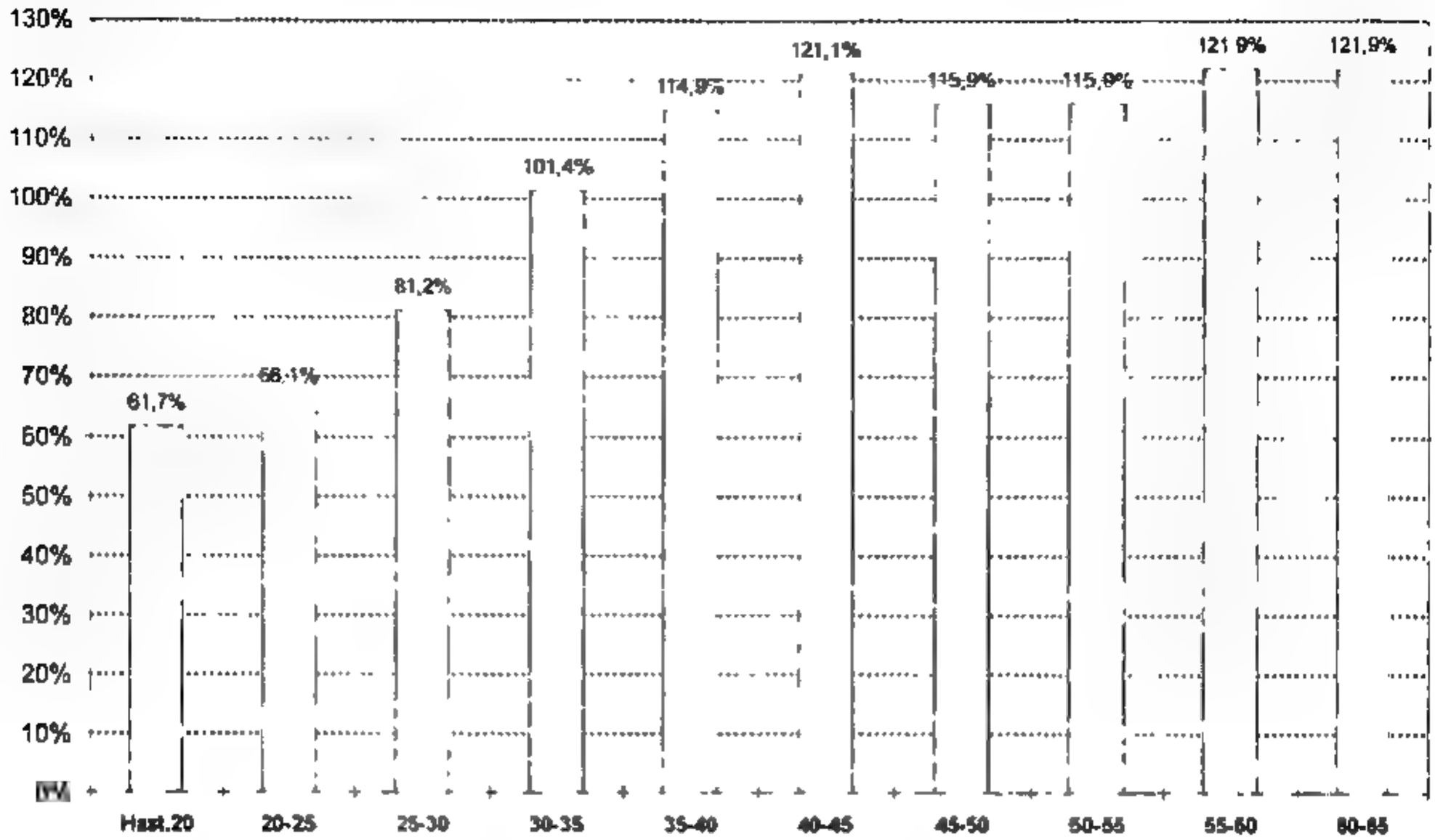
[71] *Fuente* «Encuesta de Conciencia y Biografía de Clase» (INE), citada por Sonsoles Castillo y Luis Toharia en el primer Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Volumen IV, Mercado de Trabajo y Desigualdad Fundación Argentaria

[72] Estos resultados son similares a los de Towers Perrin, estudio que supone que el salario inicial (alrededor de los 20 años) se multiplica por un factor de entre 2 y 2,5 veces al llegar a los 40 años, permaneciendo constante desde ese momento

[73] De acuerdo con los supuestos de los demás estudios, este criterio es consistente con el crecimiento esperado en el empleo y con una tasa de crecimiento del PIB de un 2,5% real anual. No es el objetivo de este informe revisar la coherencia macroeconómica de la estructura de supuestos (PIB-empleo-salarios).

Gráfico 28

EST. SUELDO EN FUNCION DE LA EDAD (100% = PROM. POND.)



Elaboración propia sobre la base de la «Encuesta sobre concencia y biografía de clase» (INE)

jadores Autónomos porque en los demás sectores se trabajó con el ingreso mínimo, que se mantiene constante en términos reales. En el caso específico de los Autónomos se consideró un crecimiento mayor en los primeros años por lo que sólo a contar de 1999 la base de ese régimen crece en el mismo porcentaje, 1,2% por año.

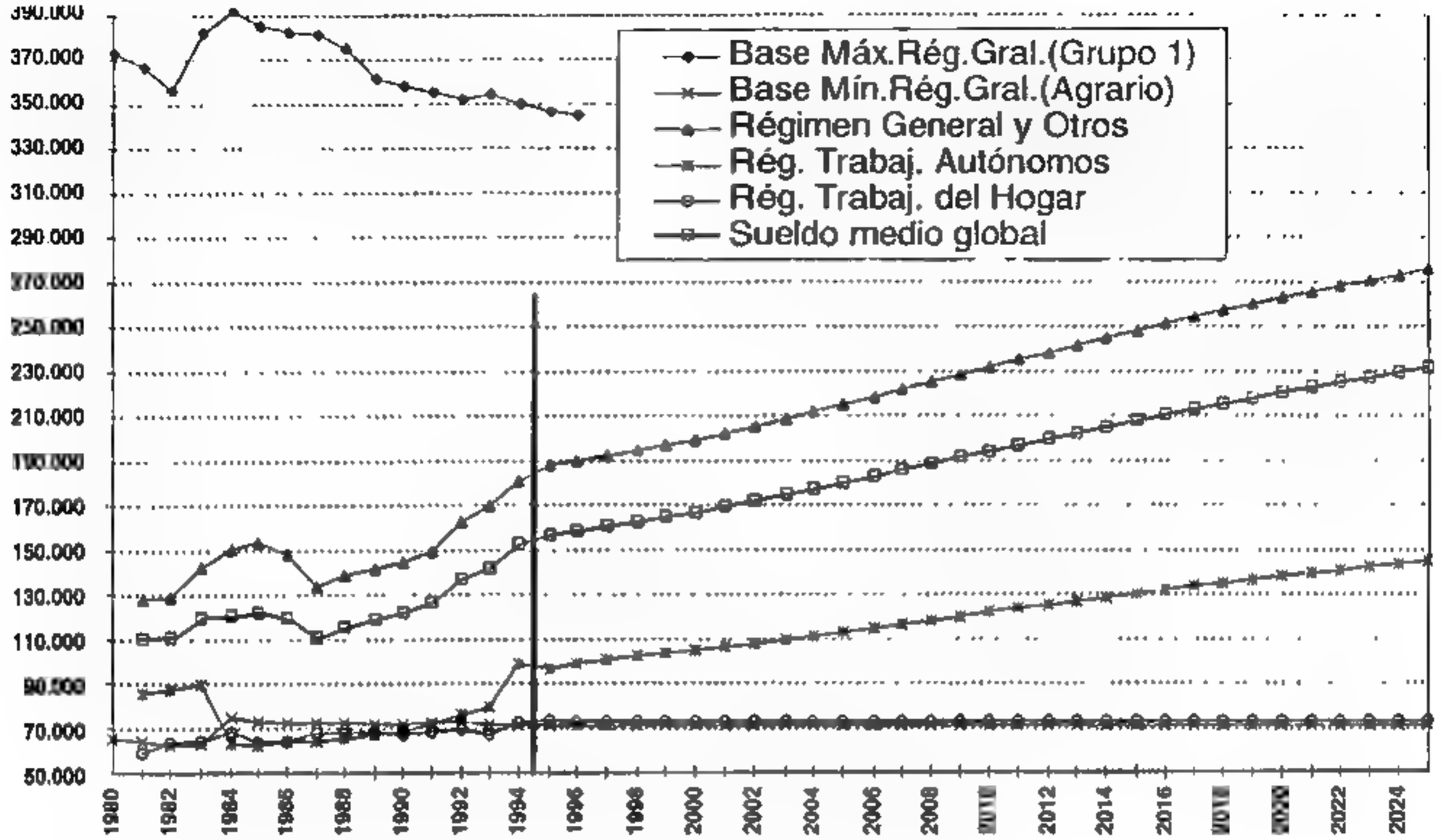
Cabe mencionar que en los años anteriores esta variable creció en un 2,7% por año, entre 1982 y 1994, para el Régimen General y Otros. Si se considera el sueldo medio de toda la SS, incluyendo los regímenes que cotizan sobre el mínimo, el ingreso creció en un 2,54% anual desde 1982 a 1994. En el gráfico que sigue se muestran los salarios de cada régimen y el promedio general de acuerdo con la metodología explicada antes.

Debe tenerse presente que, según lo señalado, la variación del sueldo promedio ponderado proyectado difiere del porcentaje usado en cada grupo de

Gráfico 29

SALARIOS PROM. IMPONIBL. A LA SEGURIDAD SOCIAL (PTAS. 94 × MES)

Sueldo = Monto Cotizado total / (N.° Cotizantes × Tipo de Cot.)



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1980-1994 y parciales 1995

edad. Esto hace que el crecimiento efectivo del salario del Régimen General y Otros sea de un 1,37% anual en lugar del 1,2% aplicado en cada estrato de edad, reflejo del envejecimiento esperado de los cotizantes. A su vez, la proyección de la remuneración media del sistema entrega un resultado de una variación de un 1,35% por año entre 1995 y el 2025[74].

Como se observa, se estimó de interés agregar el tope imponible máximo del Régimen General con el fin de apreciar que el sueldo medio de dicho régimen, en 1994, se ubicó en un 39% del rango que definen los máxi-

[74] Los supuestos de otros estudios son: En el estudio del MTSS, 1,2% anual (según J. A. Herce) con un crecimiento del PIB de un 2 ó 2,5% anual. El de J. Barea, 1,6% anual con un aumento del PIB de un 3,5% anual en el período 1996-2000, y de un 3% anual en los años siguientes. El de J. A. Herce, 1,3% al año a contar del 2005, pero inferior a ese nivel en los años previos, con un crecimiento económico de un 2,5% anual. El de Towers Perrin que considera un incremento de un 1% anual más el efecto del salario en función de la edad, en forma análoga al tratamiento de este informe. No indica crecimiento del PIB implícito. El de la OCDE supone un crecimiento de un 1,5% anual.

mos y mínimos imponibles, por sobre el mínimo. A su vez, el salario de la SS en su conjunto se ubicó en el 29% del mismo rango.

Es conveniente mencionar que, si bien este indicador está directamente relacionado con el índice de salarios de la economía, los datos históricos no necesariamente coinciden con este parámetro debido a que las bases de información pueden ser distintas. Como se mencionó, en la SS la base de cotización depende de la normativa aplicable. También incide la eventual incorporación de nuevos colectivos que cambian los promedios generales de la SS. Como referencia, la variación del índice de salarios de la encuesta del INE, deflactada por la variación de los precios al consumo, muestra una variación de un 0,85% anual entre 1983 y 1994, porcentaje inferior al aumento del sueldo medio imponible a la SS[75].

Cotizaciones

Con los elementos descritos se estiman las cotizaciones para pensiones de los distintos regímenes. Para disponer de cifras históricas se usó el mismo procedimiento antes explicado para determinar el porcentaje de cotización, pero tomando las tasas para contingencias comunes efectivas de cada período.

Por tratarse de un ingreso no despreciable para el régimen de reparto vigente, se estimaron las cotizaciones de los desempleados que paga el INEM. Para esto se recopilaron las cifras de recursos ingresados desde 1987 en adelante por este concepto junto con las estadísticas del número de afiliados desempleados, disponibles desde 1980[76]. Luego se proyectó el número de estos afiliados como proporción de la población activa en paro porque la cobertura del INEM no llega a todos los que figuran como desempleados de

---

[75] Estimación propia con estadísticas tomadas de las **Cuentas financieras de la economía española** del Banco de España

[76] *Fuente* **Estudio Económico Actuarial,** MTSS, *op. cit.* Hasta 1986 las cotizaciones de desempleados se integraban al Régimen General.

la EPA. La relación entre ambas estadísticas ha sido, en promedio, de un 41,7% entre 1981 y 1994, con un mínimo de 31,2% en 1983 y un máximo de un 57,7% en 1991. A contar del valor real de 1994, un 42%, se supuso que el porcentaje disminuye en un 1% anual hasta llegar a un 20% en el año 2016, permaneciendo en ese nivel en los períodos siguientes. Si a este criterio se le superpone la proyección de la tasa de paro se llega a una disminución importante en el número de afiliados desempleados amparados por el INEM. En efecto, desde 1,57 millones en 1994 a 324.200 en el 2025, reducción que representa una baja de casi un 5% anual, en promedio.

A continuación se calculó la cotización equivalente anual por afiliado desempleado en moneda de 1994. Esta resultó de 326.300 ptas. por persona año entre 1987 y 1994. Sin embargo, el valor de los últimos años ha llegado a niveles cercanos a 350.000 ptas. anuales por persona. Esta segunda cifra se mantuvo constante en términos reales en todo el período proyectado. Cabe agregar que este criterio implica asignar un 100% de las cotizaciones de los desempleados a pensiones, lo que en rigor probablemente no sea cierto. Sin embargo, no se dispone de los antecedentes suficientes como para distribuir dichos montos. En términos de recursos anuales, la cotización de los desempleados pasará de 536,3 M. Mill. ptas. en 1994 a 119,6 M. Mill. ptas. en el 2025, reducción que equivale a un 4,89% anual. Como referencia, estos recursos crecieron, entre 1988 y 1994, a una tasa de un 7,21% al año.

Existe un segundo rubro de ingresos distinto de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores que debe ser considerado. Este se refiere al complemento que debe financiar el Estado a aquellas pensiones que perciben un importe inferior al mínimo legal de cada clase de beneficio. Este subsidio corresponde a función redistributiva y, por lo tanto, debe ser financiada por el fisco con recursos distintos a las cotizaciones para la SS. Para estudiar este asunto se procesó información de 1987 a 1995, considerando las nóminas de pago de diciembre de cada año, excepto en 1995 en el que se tomó el mes de julio (*Fuente:* **Estudio Económico Actuarial,** MTSS). Los datos estaban

disponibles por clase de pensión pero no por régimen por lo que este tema sólo se analiza desde el primer punto de vista y no desde el segundo. De estos antecedentes se obtuvo el porcentaje de las pensiones que percibe el complemento de mínimo, y los montos asociados. Así se pudo determinar un monto medio de ayuda estatal por cada clase de pensión que recibe el subsidio. Las proyecciones se calcularon suponiendo este monto unitario y el porcentaje de las pensiones que, en el futuro, recibirá complemento.

En el caso de la jubilación se consideró un complemento de 14.200 ptas. mensuales por pensión, cifra inferior a la de los últimos años pero similar a la media de todo el período analizado. A su vez, se estimó que, siguiendo la tendencia histórica, el número de pensiones que recibe complemento disminuirá desde un 35,85% del total en 1995 (julio) a un 20,5% en el 2025. Para la pensión de invalidez se usó un subsidio unitario de 13.200 ptas. al mes por caso, similar al de los últimos años, y se asumió que el porcentaje de pensiones con aporte del Estado baja de un 25,21% del total en 1995 a un 19,2% en el último año. Con el mismo razonamiento se aplicó una ayuda de 19.000 ptas. por mes a las pensiones de viudedad, de las cuales se benefició un 48,54% del total en 1995, hasta llegar a un 33,5% en el 2025. Por último, las pensiones de orfandad, favor familiar y otras consideran un complemento de 8.100 ptas. mensuales, aporte que se registró a un 51,93% del total en 1995 y que, se espera, disminuya a un 36,5% en el 2025.

En promedio, el complemento para mínimo resulta de 15.430 ptas. mensuales en 1996, cifra que, al ponderar por el número de pensiones de cada clase, se convierte en 15.600 ptas. por mes en el 2025, no obstante haber mantenido constante el subsidio en cada categoría de pensión. Por su parte, se obtiene que en 1995 un 37,14% de las pensiones recibía este aporte, porcentaje que será de un 24,1% en el último año. Para obtener el costo anual se multiplicó el valor mensual por 14 pagos al año, según es costumbre en la SS española. De esta forma se obtuvo que el complemento para mínimos suma 540,5 M.Mill. ptas. en 1994, cifra que se mantiene prácticamente constante

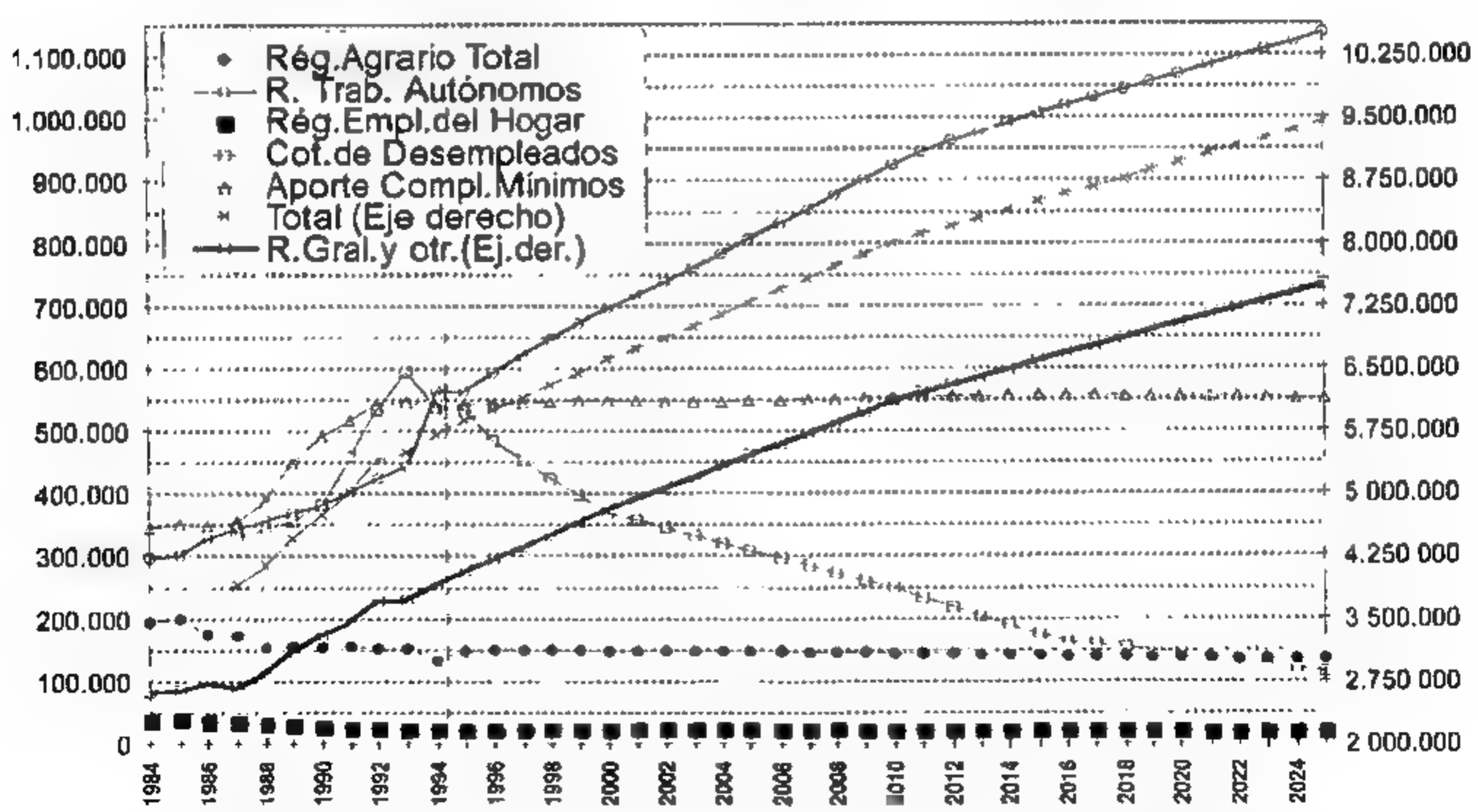
durante toda la proyección debido a que en el último año se llega a 549,3 M.Mill. ptas., es decir, sólo un 0,05% de incremento anual, en circunstancias que entre 1984 y 1994 este concepto creció a razón de un 4,01% por año[77]. En el gráfico 30 se muestran estos valores.

Al analizar por sectores se obtiene que las cotizaciones del régimen de los Empleados del Hogar disminuirán, en promedio, en un 0,52% anual entre 1995 y el año 2025, menos que el 5,45% anual que han caído desde 1988 hasta 1994. De 22,3 M.Mill. ptas. en 1994 se llegará a 18,9 M.Mill. ptas. en el 2025. En cambio, la recepción de cotizaciones de los Autónomos crecerá de 565,4 M.Mill. ptas. en 1994 a 1,13 billones de pesetas en el 2025, vale decir suben en un

Gráfico 30

ESTIM. COTIZAC. PARA PENSIONES × REGIMEN (MILL. PTAS. 1994)

Excl. cotiz. para accid. del trab. y enf. prof. y otras contingencias comunes
Incl. 100% cotizac. de desemplead. y 100% complemento para mínimos



Elaboración propia usando datos del MTSS 1984-1994 y presupuesto 1995

[77] Como referencia, el presupuesto de la SS para 1995 consigna un aporte estatal de sólo 232 M Mill ptas para complemento de pensiones mínimas, un 42,9% del aporte que supone este estudio Como se ha explicado, las cifras de este informe resultan de una estimación costo total que este complemento demanda, según cifras de la propia SS. No se dispone de antecedentes para explicar la diferencia.

2,27% al año, incremento que fue de un 7,32% entre 1988 y 1994. En el Régimen Agrario en su conjunto la cotización total se mantendrá prácticamente estabilizada, con un 0,05% anual de aumento, mientras que en los años anteriores la baja fue de un 3.79% por año. En términos absolutos de 132,2 M.Mill. ptas. en 1994 se llega a 134,1 M.Mill. ptas. en el último período. Por último, el Régimen General y Otros verán incrementar sus recaudaciones para pensiones a razón de un 2,12% anual, tasa que fue de un 5,61% en los períodos previos. De 3,91 billones ptas. en 1994, se alcanzará la cifra de 7,5 billones ptas. en el 2025.

En grandes líneas, se obtuvo que las cotizaciones, incluyendo las de los desempleados y el aporte estatal por complemento para mínimos, suman 5,71 billones de pesetas en 1994, valor que crece en forma sostenida hasta 9,45 billones ptas. (en moneda constante) en el 2025, es decir, en un 1,64% anual. Este incremento refleja el aumento esperado de sueldos y de imponentes, gracias a la reducción prevista en el paro, y a la mayor edad media que tendrán los afiliados en el futuro, con el consiguiente mayor salario. Paralelamente, se espera una baja importante del aporte de los desempleados. En términos históricos, la recaudación total creció en un 5,57% anual desde 1988 a 1994 debido a la ocurrencia de varios efectos. Entre éstos cabe mencionar que se elevaron las tasas de cotización, aumentaron las bases de cotización (salarios) y el significativo incremento de costos que debió soportar el INEM a causa de los desempleados, recursos que fueron transferidos a la SS. Nótese que, entre 1987 y 1994 la variación del número de afiliados es mínima, un incremento de un 0,2% anual[78].

[78] El estudio de J. A. Herce estima las siguientes cotizaciones para pensiones (en ptas. de 1995), las que se comparan con las de este trabajo, excluyendo el aporte estatal para pensiones mínimas (cifras en billones de pesetas):

Año	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
J. A. Herce	5,18	5,90	6,53	7,18	7,90	8,70	9,57
ICPR	5,33	6,06	6,74	7,45	7,94	8,41	8,90

El estudio del MTSS no presenta este detalle. El estudio de J. Barea presenta las cotizaciones para pensiones de jubilación, excluyendo las demás, prorrateando los ingresos en función de los gastos de cada clase de pensión. En dicho informe el crecimiento medio, entre 1994 y el 2020, es de un 2,16% anual en moneda real. Como comparación, en este estudio el aumento de las recaudaciones totales, entre los años indicados, es de un 1,99% anual. Towers Perrin incluye sólo el Régimen General por lo que no es comparable, no obstante, proyecta un crecimiento de un 0,81% anual entre 1996 y el 2025

En términos de su importancia relativa, se espera que las contribuciones del Régimen General y Otros representen un 79,4% del total en el último año, porcentaje que fue de un 68,5% en 1994. Por su parte, las cotizaciones de los Autónomos que fueron un 9,9% del total en 1994, llegarán a ser un 12% en el 2025. Con tendencia a la baja resultan los demás regímenes, el Agrario de un 2,3% en 1994 disminuirá a un 1,4% en el año 2025. Asimismo, el de los Empleados del Hogar será en la última fecha sólo 0,2% del total en circunstancias que en 1994 aportó un 0,4%. Cabe destacar que las cotizaciones de desempleados representaron un 9,4% del total en 1994 porcentaje que, de acuerdo con los supuestos explicados, bajará a un 1,2% en el 2025. Por último, el aporte para complementos de pensiones mínimas representó un 9,5% del total en 1994, indicador que, se supone, será de un 5,8% del total en el último período.

2.2. Costo de pensiones

En relación al monto de las pensiones y al costo total que ellas implican, se siguió el procedimiento de proyección que se explica en lo que sigue. El método es similar al usado para estimar la evolución del número de pensionados pero considerando los costos asociados. Vale decir, el gasto total en pensiones se modifica por la incorporación de nuevas pensiones, las altas; menos el gasto que desaparece a causa de las bajas. En términos simples, la metodología se resume en el esquema 5.

Se debe reiterar que este informe usa valores expresados en moneda constante, reajustados por la inflación, tanto históricos como proyectados. Por lo tanto se supone, implícitamente, que las pensiones vigentes se reajustan por el IPC. No corresponde, entonces, considerar los costos de revalorizaciones que sí habría que agregar si se trabajara en pesetas nominales, como lo hacen algunos estudios. El supuesto de mantener el poder adquisitivo de las pensiones, a nivel general, ha probado ser válido en los últimos años.

Esquema 5

Gasto en Pensiones en el Año (t) = Gasto en Pensiones en el Año (t-1) (anterior)
+ Gasto de Altas Iniciales en el Año (t)
– Gasto de Bajas de Pensiones en el Año (t)

Donde,

Gasto de Altas Iniciales en el Año (t) = Importe promedio de las Altas (t) (ptas.)
× N.° de Altas Iniciales en el Año (t)

Gasto de Bajas de Pensiones Año (t) = Importe promedio de las Bajas (t) (ptas.)
× N.° de Bajas de Pensiones en el Año (t)

Por lo tanto,

Importe prom. global de pensiones (t) = Gasto en Pensiones en el Año (t) /
N.° de Pensiones en (t) (Esquema N.° 3)

Restricción adicional:

Importe prom. global de pensiones (t) ≥ Importe prom. global pensiones (t-1)
(Objetivo: mantener el poder adquisitivo de las pensiones)

Como se aprecia, la proyección del monto promedio de cada tipo de pensión se hace por un método indirecto, el que fue posible usar gracias al amplio detalle de la información disponible en este sentido. Por lo tanto, en las proyecciones sólo se estiman los importes medios de las nuevas pensiones que se incorporan en cada año y, a su vez, el monto que representan las pensiones que se extinguen en los períodos respectivos. Con el método descrito el importe medio de las pensiones vigentes en cada momento es un resultado matemático del procedimiento. De esta forma se dispone de un método que reconoce explícitamente la inercia del régimen vigente debido a que trabaja con las variables que pueden modificar la masa de pensiones.

Este sistema se aplicó para las cuatro clases de pensión (jubilación, invalidez, viudedad y orfandad, favor familiar y otras) y para cada uno de los cinco grupos de regímenes analizados, el Régimen General y Otros, el Régimen Agrario por Cuenta Propia, el que cotiza por Cuenta Ajena, el Régimen de los Trabajadores Autónomos y el Régimen de los Empleados del Hogar.

Importe de las altas iniciales de pensiones

El importe de las altas se proyectó con dos tipos de supuestos. Para los regímenes General y Otros y Autónomos, vale decir, en aquellos en los que se cotiza sobre un sueldo superior al mínimo legal, el monto de las nuevas pensiones fue estimado en función del sueldo medio de cada sector. Para los demás regímenes el importe de las nuevas pensiones fue estimado en función de un pequeño crecimiento real anual proyectado. Esto a pesar de que la base de cotización en esos regímenes se mantuvo constante en términos reales, el mínimo legal. La razón de este criterio radica en que, del análisis del importe de las altas de los últimos diez años (desde 1985), se constató que, a pesar de que las bases de cotización se mantenían prácticamente inalteradas, en moneda real, el valor de las nuevas pensiones que se iban incorporando sí crecía. Por lo tanto, en las proyecciones se mantuvo una pequeña divergencia entre la base imponible, que se asume constante, y el monto de las altas iniciales, que crece levemente.

Como es sabido, el monto de las nuevas pensiones depende directamente de la «Base Reguladora» que se considera para definir la pensión. Esta Base reguladora depende, a su vez, de los sueldos históricos, en particular de los sueldos imponibles para la SS que tuvo el cotizante. También influye el período considerado (8 años para jubilación), el procedimiento de actualización (2 años a valor nominal y 6 años reajustado por el Indice de Precios al Consumo) y el tratamiento de las lagunas de cotización, las que para jubilación se consideran con la respectiva base mínima de cotización de cada momento. La Base reguladora tiene otras definiciones en caso de siniestro del aportante, sea invalidez (2 años elegidos de los 7 anteriores, castigados por un factor de 24/28) o muerte (el último mes si se debe a un accidente laboral). Además existen numerosos casos especiales, tales como años bonificados y otras situaciones puntuales. En síntesis, si bien la base que define la pensión depende, en buena medida, del sueldo registrado, también se rige por numerosas disposiciones administrativas. Un supuesto implícito de este

informe es que la normativa permanece relativamente estable en el tiempo. La relación entre el importe de las altas iniciales y la remuneración imponible también depende de la edad media de los cotizantes y, en especial, de la edad media de los nuevos pensionados.

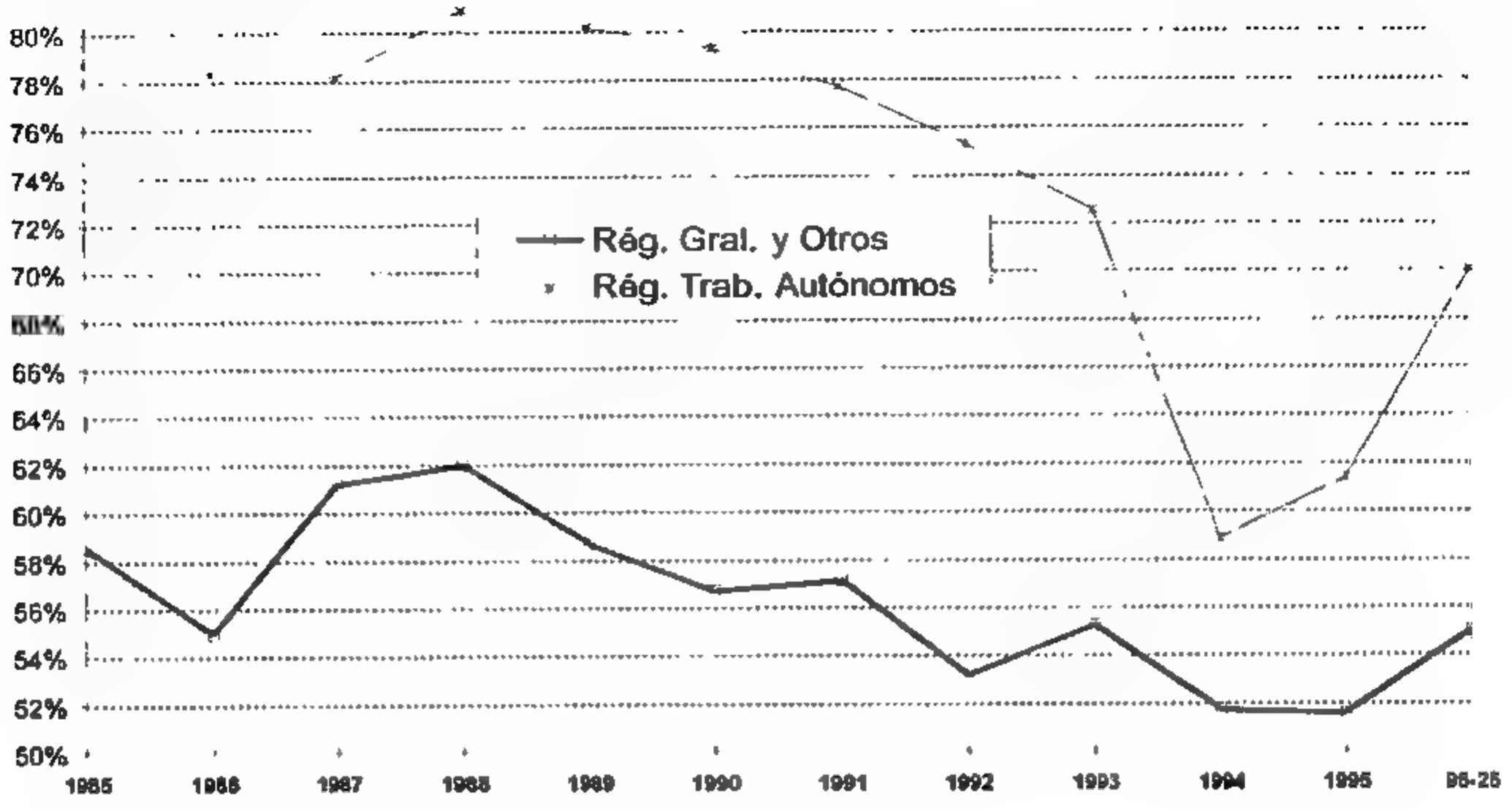
Dado que es prácticamente imposible, con la información disponible, simular el proceso de cada cotizante en forma individual, es decir, estimar las bases reguladoras respectivas, se adoptó un supuesto simplificador. Para estos efectos se consideró que para los regímenes General y Otros y Autónomos, los más relevantes en términos del número de pensiones, el monto promedio de los nuevos beneficios corresponde a un porcentaje del sueldo medio de cada régimen. Esta relación fue verificada con los datos históricos obteniéndose, en general, una consistencia aceptable. La única excepción en la aplicación del método descrito fue para las pensiones de orfandad, favor familiar y otras, las menos numerosas. En este caso se supuso que el importe de las nuevas pensiones generadas se mantiene constante en términos reales, para todos los regímenes, reflejo de lo que ha ocurrido en estos años.

En los gráficos 31, 32 y 33 se indican las relaciones históricas entre el importe de las nuevas pensiones y el sueldo medio de los aportantes de los regímenes General y Otros y de trabajadores Autónomos, tanto para las jubilaciones como para las pensiones de invalidez y de viudedad. Se incluyen cifras desde 1985 hasta los primeros meses de 1995. El último valor de cada ilustración señala el supuesto usado en las proyecciones a contar de 1996 en adelante.

Con los supuestos indicados se obtiene que el importe de las altas de jubilación crece, entre 1996 y el 2025, en un 1,49% anual en el Régimen General y Otros y en un 1,8% al año para los Autónomos. Los datos históricos indican que, en el primer caso, el monto de las nuevas jubilaciones creció en un 2,01% al año desde 1987 a 1995. En el sector de los Autónomos lo hizo a una tasa de un 1,88% anual. Por su parte, en el mismo período el importe de las nuevas pensio-

Gráfico 31

IMPORTE MEDIO ALTA INIC. JUBILAC./ SUELDO PROM COTIZ.

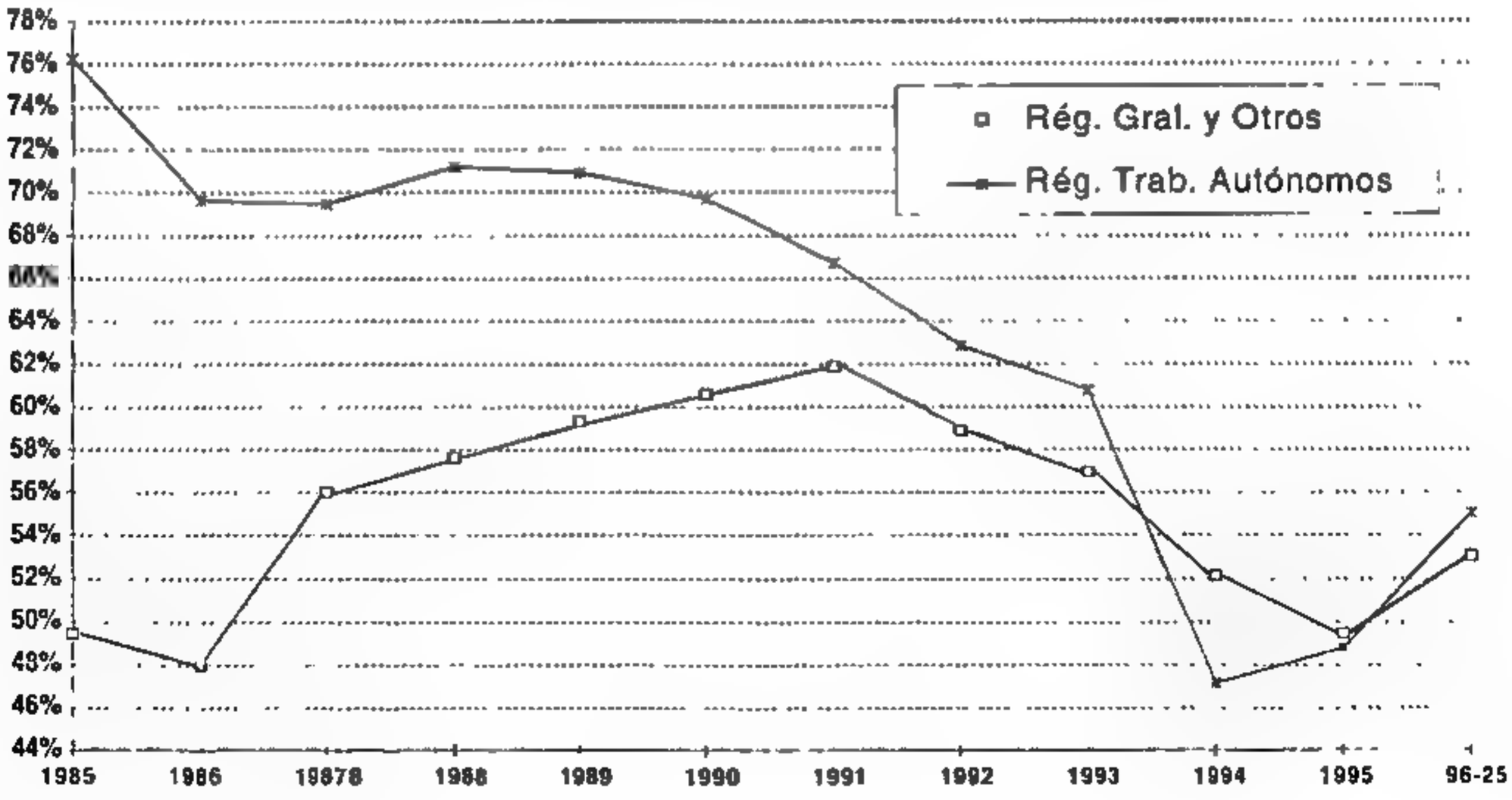


Elaboración propia del MTSS para el período 1985-julio 1995

Gráfico 32

IMPORTE MEDIO ALTA INIC. INVALIDEZ/SUELDO PROM COTIZ.

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

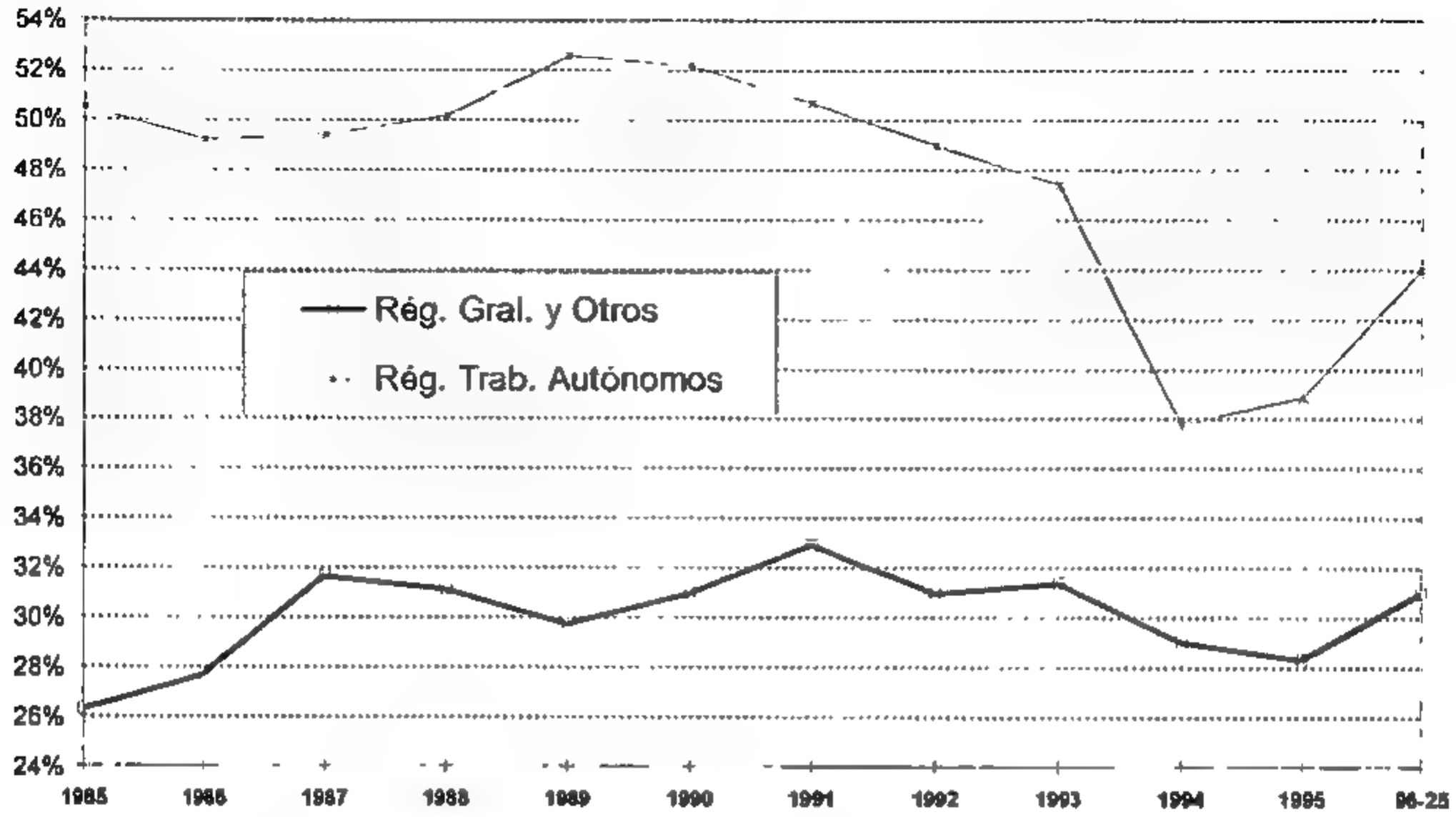


Elaboración propia del MTSS para el período 1985-julio 1995

Gráfico 33

IMPORTE MEDIO ALTA INIC. VIUDEDAD/SUELDO PROM COTIZ.

Exc. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia del MTSS para el período 1985-julio 1995

nes de invalidez creció en un 3,07% por año en el Régimen General y Otros, y en un 0,62% para los Autónomos. Las tasas proyectadas en estos casos son de un 1,5 y de un 1,76% anual, respectivamente. Finalmente, en el pasado el monto de las altas de pensiones de viudedad creció en 2,99% anual en el Régimen General y Otros y en un 1,99% por año para los trabajadores Autónomos. Las proyecciones en este caso entregan tasas de incremento de un 1,58 y de un 1,77% anual, respectivamente.

Los supuestos usados para proyectar el monto de las nueva pensiones en los demás regímenes (Empleados del Hogar y Agrario, distinguiendo Cuenta Propia y Cuenta Ajena) se resumen en la tabla 4, donde se indica el porcentaje de variación anual, en moneda constante, del importe de las altas de cada clase de pensión entre 1987 y 1995 (estimado con datos a julio), y el correspondiente supuesto usado desde 1996 en adelante.

Tabla 4

VARIACION REAL ANUAL DEL IMPORTE DE NUEVAS PENSIONES

Clase de Pensión	Indicador	Régimen Agrario		Régimen Empleados del Hogar (%)
		Cuenta Ajena (%)	Cuenta Propia (%)	
Jubilación	Var. real 87-95	0,69	0,6	1,27
	Sup. Var. 96-25	0,6	0,5	1
Invalidez	Var. real 87-95	0,89	0,73	0,77
	Sup. Var. 96-25	0,7	0,6	0,6
Viudedad	Var. real 87-95	3,10	2,54	0,73
	Sup. Var. 96-25	1,5	1	0,5
Orfandad,	Var. real 87-95	-0,58	0,13	-1,45
Favor familiar	Sup. Var. 96-25	0	0	0

Nota: En todos los regímenes se supuso que el importe de las altas de orfandad, favor familiar y otras se mantiene constante.
Elaboración propia usando datos del MTSS.

Se aprecia que, en casi todos los casos, el porcentaje proyectado del monto de las nuevas pensiones es inferior al histórico, excepto en los que se ha registrado una baja en términos reales. Recuérdese, además, que el número de pensiones de estos regímenes no es muy relevante en los grandes totales.

A modo de síntesis, en el gráfico siguiente se muestra la evolución del importe medio de las nuevas pensiones para cada uno de los regímenes analizados. En el total, el monto de las altas iniciales crecerá a razón de un 1,61 % anual entre 1995 y el año 2025. La tasa histórica, de 1986 a 1994, fue de un 1,75% al año. Al analizar por régimen se llega a que las altas del Régimen General y Otros aumentaron en un 1,29% anual en el pasado, porcentaje que será de un 1,52% en el período proyectado. Por su parte, el importe de las altas del Régimen Agrario crecerá menos que en los años anteriores. En efecto, para el sector que impone por Cuenta Ajena la tasa histórica fue de un 1,16% anual mientras que en el futuro será de un 0,95%. Asimismo para los que cotizan por Cuenta Propia, la tasa histórica fue de un 0,82% al año frente a un 0,64% proyectado. Esto no ocurre con el régimen de los Autónomos donde la variación entre 1986 y 1994 fue de un 1,30% anual res-

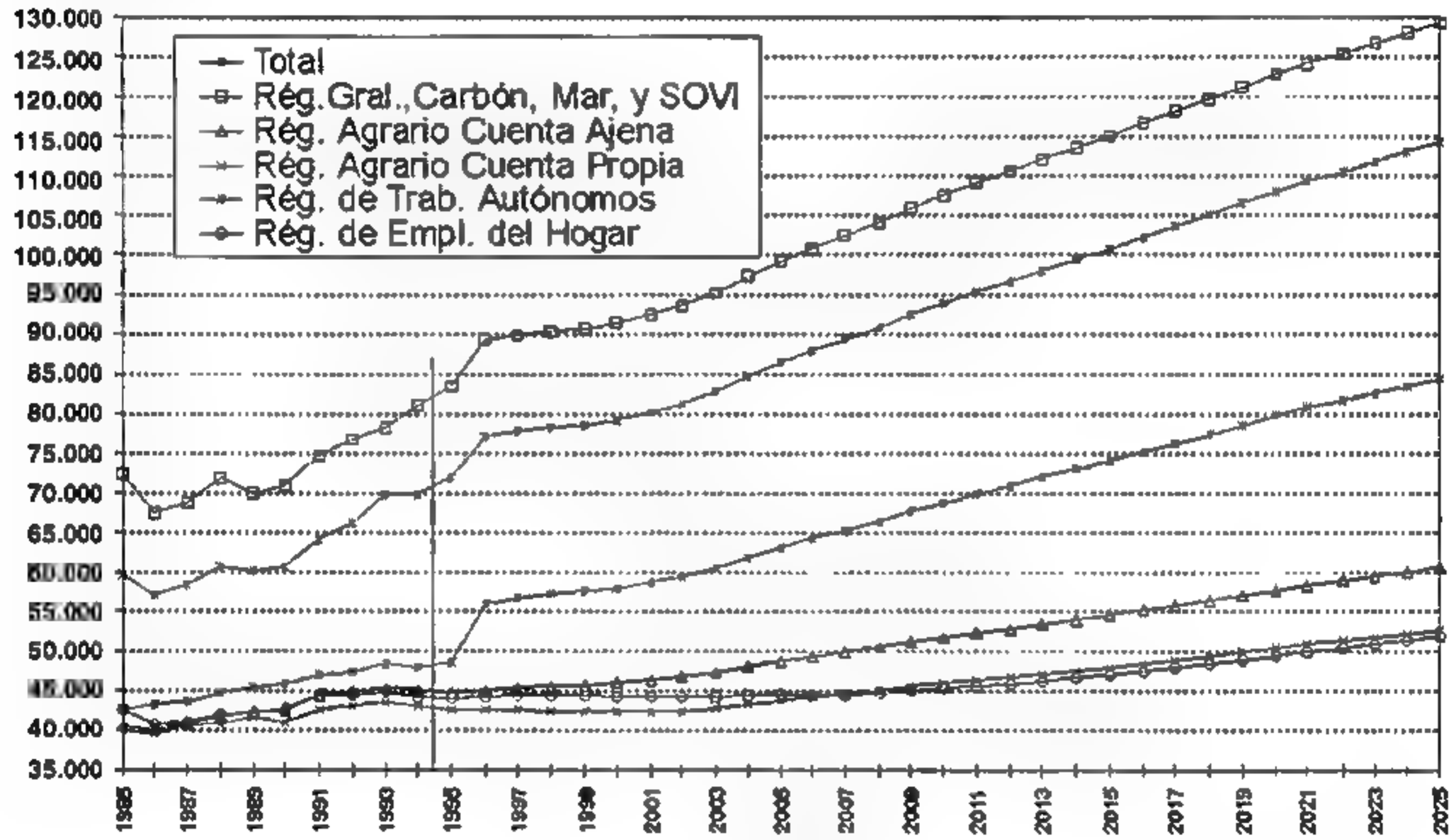
pecto de un 1,84% que se supone será el incremento a futuro. Finalmente, para los Empleados del Hogar se obtuvo que el porcentaje histórico fue de un 0,43% al año frente a una tasa esperada de un 0,51% [79].

Análogamente, en el gráfico que sigue se muestra la evolución del importe medio de las altas pero según la clase de pensión. En este caso, el importe de

Gráfico 34

IMPORTE PROM. ALTAS INIC. DE PENS. × REGIMEN (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1985-julio 1995.

[79] El estudio de J. A. Herce (FEDEA) clasifica las pensiones de la SS en dos grupos, las del Régimen General y las de Regímenes Especiales, por lo tanto en categorías distintas a las de este trabajo. No obstante a modo de comparación, se muestran los importes de las altas de 1995 (en pesetas) y las tasas de crecimiento proyectadas:

Régimen	Importe en 1995		% de crecimiento 1996-2025		
	FEDEA (Ptas. 95)	ICPR (Ptas. 94)	FEDEA	ICPR	
General	87.849	83.328	1,74 %	1,47 %	(ICPR incl. Carbón, Mar y SOVI)
Especiales	66.906	45.565	1,63 %	1,76 %	(ICPR: Agrario, Hogar y Autón)
Total	n/d	71.816	n/d	1,56 %	

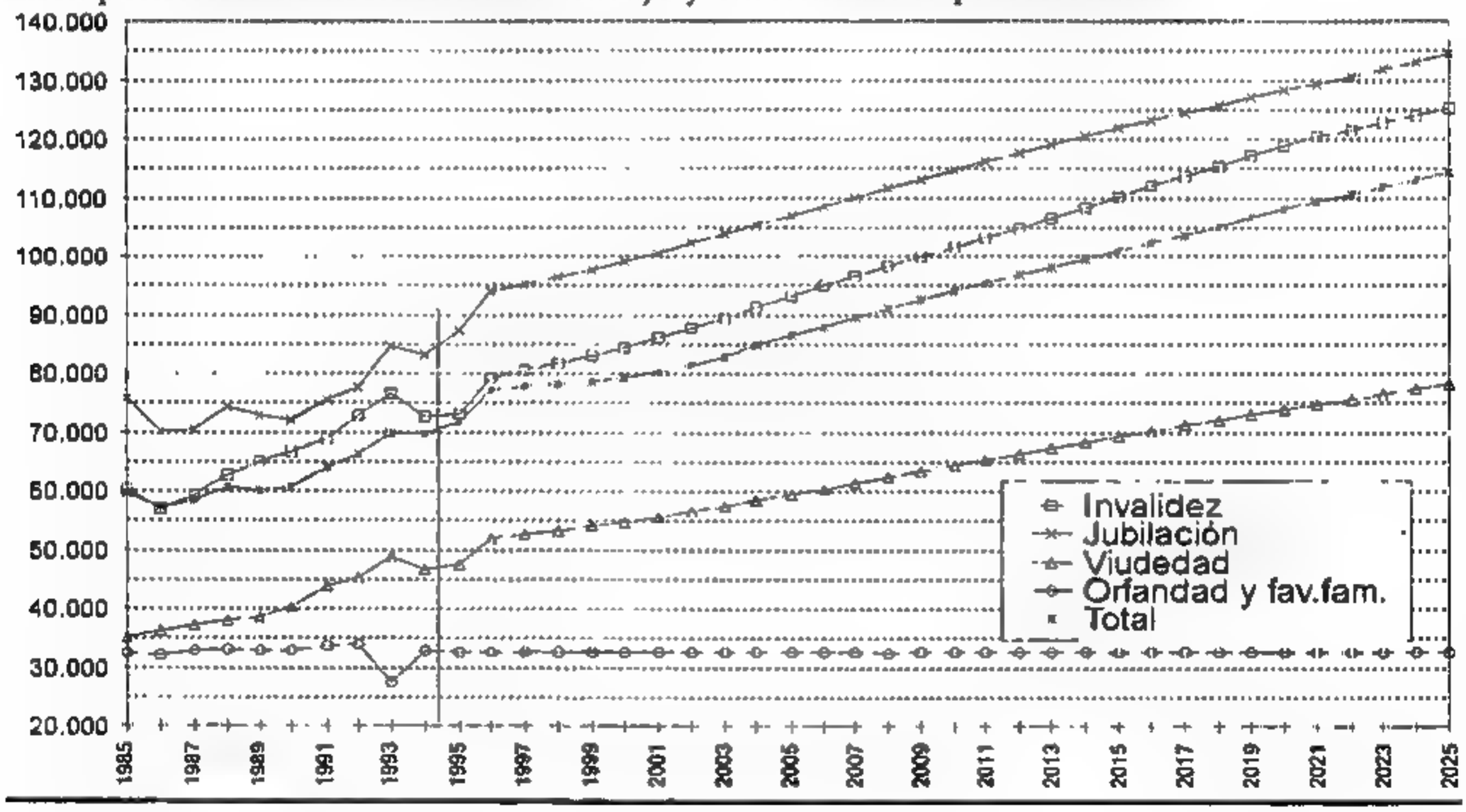
Recuérdese que, a diferencia de este trabajo, los otros informes incluyen las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Los demás estudios no presentan antecedentes como para hacer comparaciones

las nuevas jubilaciones creció en un 1,04% anual entre 1986 y 1994, tasa que resulta de un 1,56% entre 1995 y el 2025. El importe de las altas de invalidez aumentó, en el pasado, en un 2,09% al año mientras que la proyección supone un 1,78% Por su parte, el monto de las altas de viudedad lo hizo en un 3,19% anual frente a un 1,69% que, se asume, crezca en el futuro. Por último, el importe de las pensiones de orfandad, favor familiar y otras aumentó en un 0,15% por año en el pasado, variable que se mantendrá prácticamente constante en los años venideros, con sólo un 0,03% de reducción anual[80].

Gráfico 35

IMPORTE PROM. ALTAS INIC. × CLASE DE PENSION (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1985-julio 1995.

[80] A continuación se comparan importes de las altas por clase de pensión en relación al estudio del MTSS, indicándose el monto de 1994 (en pesetas de ese momento) y la tasa de variación entre 1995 y el 2010.

	Importe 94 (Ptas. 94)		% crec. 1995-2010	
Clase	MTSS	ICPR	MTSS	ICPR
Jubilación	84.918	83.165	1,68 %	2,02 %
Invalidez	75.878	72.508	1,52 %	2,12 %

El informe del MTSS no presenta valores para las demás clases de pensión. Por su parte, el estudio de J. A. Herce no agrupa los importes de las altas por clase de pensión para la SS en su conjunto sino que presenta cifras de cada tipo de

Importe de las bajas de pensiones

Por su parte, el importe de las bajas de pensiones de cada año se estimó como una proporción, en moneda constante, del monto medio de las pensiones del año anterior. Para esto se analizó la información de cinco años, de 1989 a 1994, para cada clase de pensión y en cada uno de los grupos de regímenes considerados. Los antecedentes históricos y los supuestos usados para los períodos futuros se muestran en la tabla 5.

Se aprecia que, en general, el importe de las bajas de pensiones de invalidez son algo superiores a las pensiones medias que tenía cada régimen en el año anterior. Esto puede deberse a múltiples razones entre las cuales cabe destacar que las bajas representan una pequeña fracción del número de pensiones vigentes. Debe recordarse también que las pensiones van aumentando de valor por lo que al relacionar el importe de las

Tabla 5

IMPORTE DE LAS BAJAS DE PENSIONES RESPECTO AL MONTO MEDIO DEL AÑO ANTERIOR

Clase de Pensión	Indicador	Régimen General y Otros (%)	Régimen Agrario		Régimen Trabajad. Autónom. (%)	Régimen Emplead. del Hogar (%)
			Cuenta Ajena (%)	Cuenta Propia (%)		
Jubilación	Prom. 89-94	85,55	92,45	95,22	98,20	100,83
	Supt. 96-25	85,5	92	94	97	100
Invalidez	Prom. 89-94	101,11	103,88	104,73	107,68	105,16
	Supt. 96-25	100	100	100	100	100
Viudedad	Prom. 89-94	93,81	99,72	100,03	106,87	99,67
	Supt. 96-25	93	97,5	98	100	99
Orfandad,	Prom. 89-94	72,02	66,57	66,67	69,22	75,13
Favor familiar	Supt. 96-25	73	68	68,5	70,5	74

Elaboración propia usando datos del MTSS.

---

beneficio según la clasificación de Régimen General y Regímenes Especiales, categorías que no son comparables con las de este informe. Se reitera que los otros estudios incluyen las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, lo que no ocurre en este análisis. Los demás estudios no presentan antecedentes sobre esta materia.

bajas con el importe medio del año en curso, los porcentajes resultarían menores. Como se ve, el importe de las bajas de invalidez se estima como un 100% de la pensión media del año anterior en todos los regímenes.

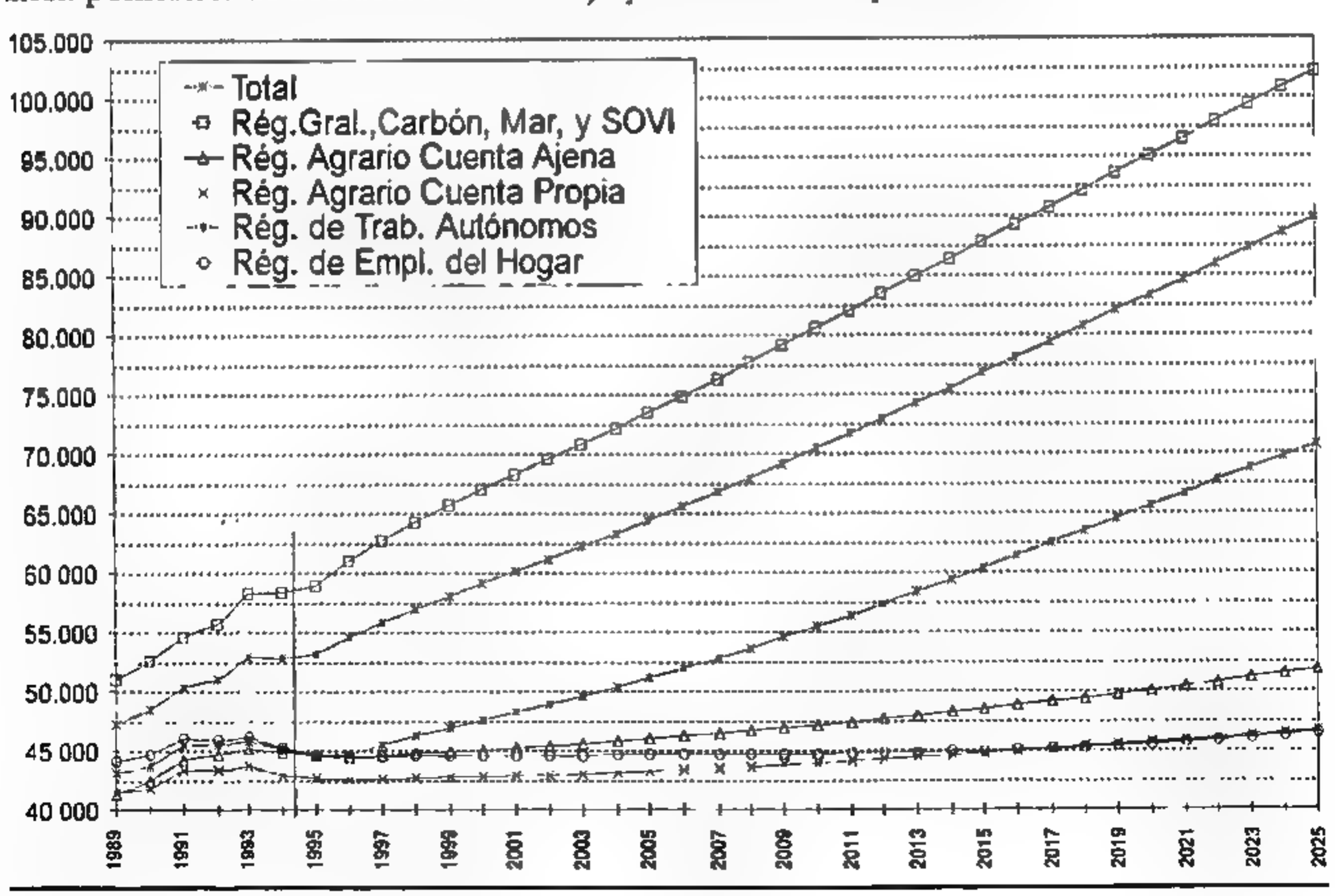
Por último se incorpora el requisito de que las pensiones no pueden bajar de valor en términos reales porque, de hecho, éstas se han reajustado en porcentajes muy cercanos a la inflación. Por lo tanto, esta restricción no estuvo activa dados los demás supuestos involucrados.

En el gráfico que sigue se presenta la evolución del importe medio de las bajas de pensiones para cada uno de los regímenes analizados.

Gráfico 36

IMPORTE PROM. BAJAS DE PENS. POR REGIMEN (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1989-1994.

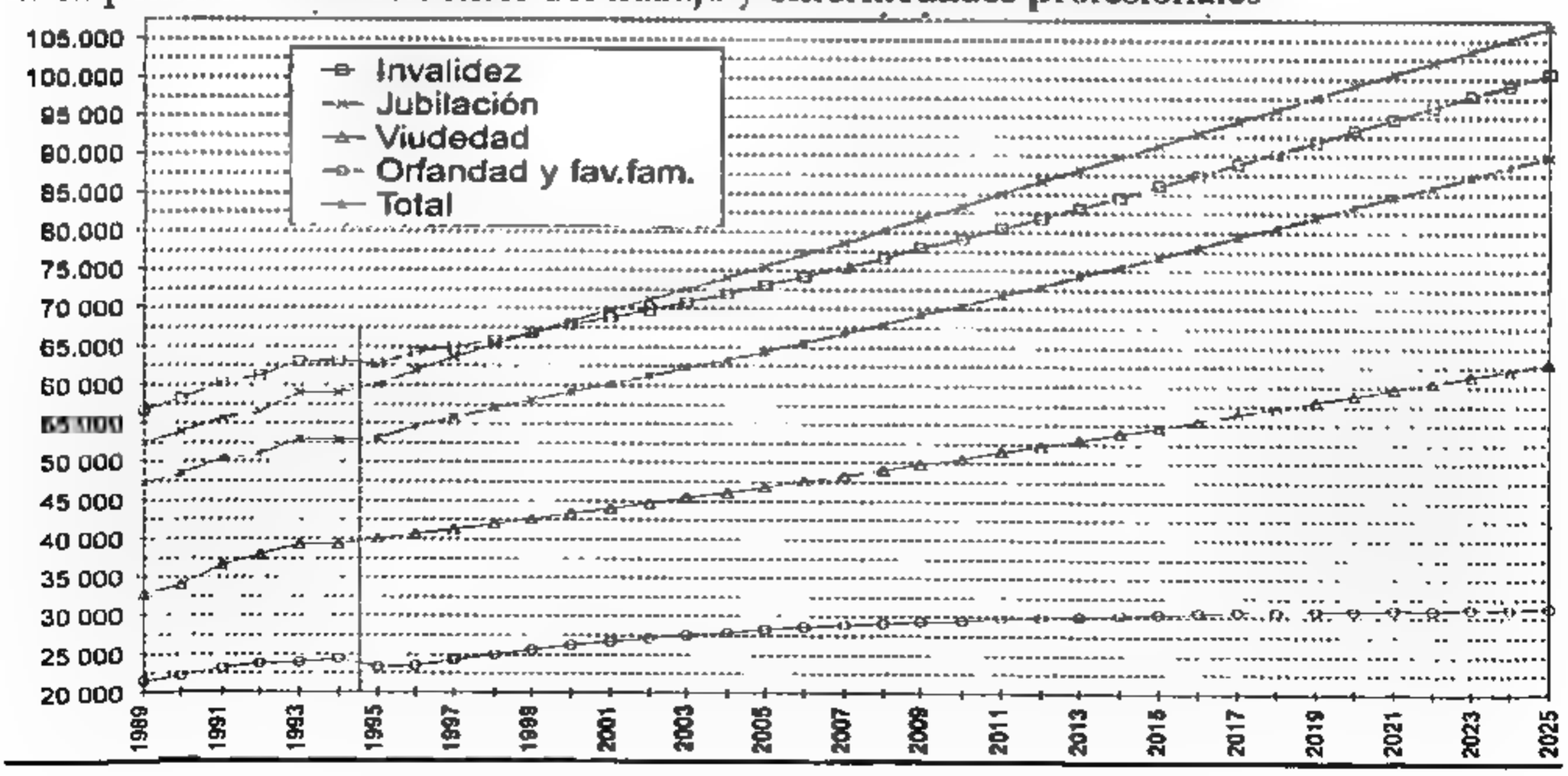
Los resultados obtenidos indican que, en el total, el importe medio de las bajas de pensiones creció, de 1990 a 1994, en un 2,21% anual, porcentaje que será de un 1,73% al año, de acuerdo con las proyecciones desde 1995 al 2025. En el Régimen General y Otros la tasa de aumento histórica fue de un 2,7% anual mientras que la estimada resultó de un 1,83%. A su vez, el Régimen Agrario por Cuenta Ajena mostró un incremento del importe de sus bajas de un 1,65% anual en los años anteriores, tasa que se estima será de un 0,46% al año en el futuro. El sector que cotiza por Cuenta Propia del mismo régimen tuvo una tasa histórica de un 0,68% frente a un 0,27% anual para los años próximos. El importe de los Autónomos creció en un 0,88% por año en el pasado respecto a un 1,46% que lo hará más adelante. Por último, el monto de los Empleados del Hogar subió a razón de un 0,5% anual pero, en los años venideros esta variable se mantendrá casi constante puesto que crece en sólo un 0,08% al año.

A continuación, en la ilustración que sigue, se exhibe la trayectoria, histórica y proyectada, de estos valores pero clasificados por clase de pensión.

Gráfico 37

IMPORTE PROM. BAJAS POR CLASE DE PENSION (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1989-1994.

Desde este punto de vista se obtuvo que el importe de las bajas de jubilación creció en un 2,36% anual entre 1990 y 1994 y que lo hará en un 1,93% a contar de 1995. El importe de las bajas de invalidez se incrementó en un 2,2% al año en los años pasados y se espera que lo haga en un 1,51% en el futuro. El porcentaje de aumento para las bajas de viudedad fue de un 3,66% anual frente a un 1,54% que resulta en las proyecciones a futuro. Por último, el porcentaje histórico correspondiente al importe de las bajas de las demás pensiones (orfandad, favor familiar y otras) fue de 2,52%, en relación a un 0,8% que se estima entre 1995 y el 2025[81].

Importe medio de las pensiones

En primer lugar se presentan los resultados de los importes medios por clase de pensión, los que se indican en el gráfico 38. Para el importe medio de las pensiones vigentes se dispuso de información desde 1982 en adelante.

Se observa que, en líneas generales, los montos de todas las clases de pensión aumentan en forma ininterrumpida lo que se debe, principalmente, al nexo establecido con los salarios por medio de las altas iniciales. Como los sueldos crecen, las pensiones también deben hacerlo. En mucho menor medida influyen, asimismo, los porcentajes estimados como incremento de las nuevas pensiones de los regímenes Agrario y de Empleados del Hogar.

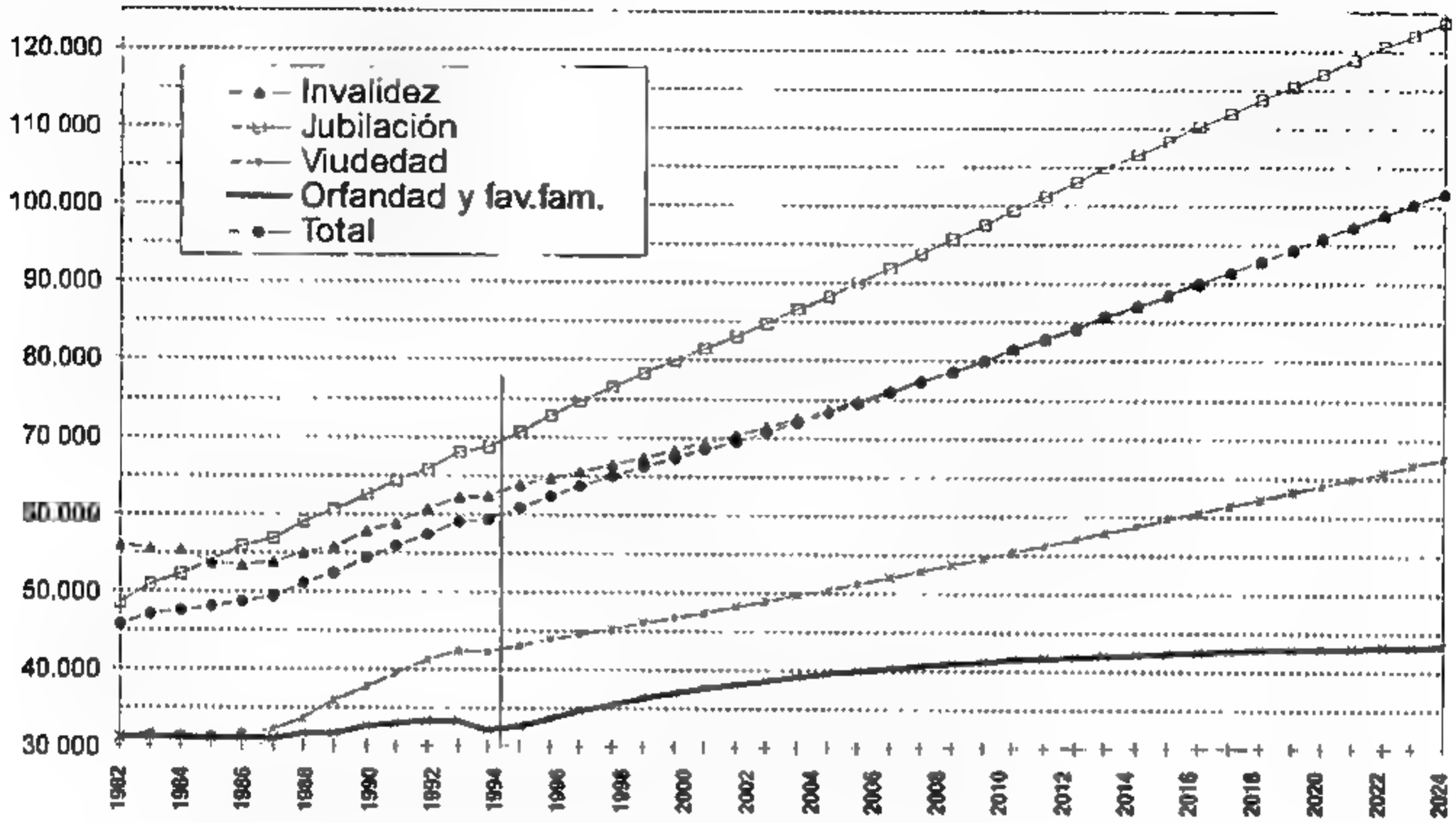
Según los resultados obtenidos, se espera que la jubilación media del sistema de SS evolucione desde 68.600 ptas. en 1994 a 123.700 ptas. en el año 2025, medida en moneda de 1994. Esto representa un crecimiento de un 1,92% anual, porcentaje muy inferior al histórico puesto que desde 1982 las jubilaciones han aumentado en un 2,92% por año. La pensión de invalidez,

[81] Ninguno de los otros estudios con los cuales se ha contrastado este informe presenta antecedentes sobre el importe de las bajas de pensiones.

Gráfico 38

IMPORTE PROMEDIO POR CLASE DE PENSION (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

por su parte, pasará de 62.250 ptas. en 1994 a 101.650 ptas. en el último período, vale decir crecerá en un 1,6% al año mientras que entre 1983 y 1994 lo hizo en un 0,89% anual. Debe notarse sin embargo, que esta trayectoria histórica incluye períodos de baja o nulo crecimiento del monto de esta pensión entre 1982 y 1986, lo que se aprecia con claridad en el gráfico. Si se cuenta desde 1987 a 1994, el importe de la pensión de invalidez ha crecido en un 1,97% anual.

Por su parte, la pensión de viudedad fue de 42.170 ptas. en 1994 y se proyecta con un 1,52% anual de incremento por lo que llegará, en el 2025, a 67.400 ptas. En este caso el crecimiento histórico fue de un 2,61% al año a contar de 1983 y hasta 1994. Debe mencionarse que esta pensión tenía un valor muy parecido a la de orfandad y favor familiar hasta 1987 pero que, a contar de esa fecha, registra un importante crecimiento con lo que, en 1994,

el importe medio de la pensión de viudedad es un 30% mayor que la de orfandad. Por último, el importe de las pensiones de orfandad, favor familiar y otras pasará de 32.150 ptas. en 1994 a 43.300 ptas. en el 2025, un 0,96% anual de crecimiento, frente a un 0,24% al año que el monto de estas pensiones creció entre 1983 y 1994. Si bien en este caso el aumento proyectado resulta algo mayor que el histórico, su impacto es mínimo en los grandes totales de gastos de pensiones debido al reducido número de estas pensiones.

En resumen, la pensión media del sistema fue de 59.250 ptas. en 1994, la que se pronostica será de 101.600 ptas. en el año 2025, por lo que habrá aumentado a una tasa de un 1,75% anual, en circunstancias que entre 1983 y 1994 lo hizo en un 2,2% al año. La comparación de tasas de crecimiento, proyectadas *versus* históricas, permite decir que la estimación del importe futuro de las pensiones parece razonable. Por otra parte, debe mencionarse que la pensión media crece en mayor proporción que los salarios porque cada año se incorporan más pensiones de las que terminan su período de pago. Como el importe de las nuevas pensiones está ligado a los sueldos, éstas resultan ser, en general, considerablemente mayores que la media de los montos de las pensiones vigentes, por lo que el importe promedio de las pensiones crece más que el incremento de los salarios. A su vez, el importe de las bajas pensiones es similar a la pensión media. Con esta dinámica, el monto medio de las pensiones va subiendo así como el número de pensiones que se paga en cada año[82].

[82] Como comparación con el informe del MTSS, se indican las pensiones medias de cada clase para 1994 y las tasas de crecimiento anual (sobre la inflación) entre 1995 y el 2010, último año que señala el MTSS, excepto para el total:

Clase	Importe 94 (Ptas. 94)		% crec. 1995-2010		
	MTSS	ICPR	MTSS	ICPR	
Jubilación	69.281	68.599	2,14 %	2,22 %	
Invalidez	63.308	62.247	1,52 %	1,58 %	
Viudedad	42.988	42.171	1,35 %	1,61 %	
Orfand. y otr.	32.594	32.145	0,60 %	1,56 %	
Total 1995	61.143	60.829	1,76 %	1,85 %	(% crec. 1996-2010)
(En Pts 94)			1,70 %	1,72 %	(% crec. 1996-2025)

Como se ha dicho antes, téngase presente que el estudio del MTSS incluye las pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Los otros informes no presentan cifras para ser comparadas.

En relación al importe medio de las pensiones en los distintos regímenes, se proyecta que el mayor aumento se registre en el Régimen General y Otros, con un 1,81% anual a contar desde 1995, seguido por el régimen de los trabajadores Autónomos, cuyas pensiones aumentarán en un 1,53% al año. Esta evolución es razonable debido a qué, como se explicó antes, en estos sectores las pensiones dependen de los salarios, los que crecen en un 1,35% anual, mientras que en los demás regímenes los porcentajes de aumento del monto de las nuevas pensiones están, en general, entre un 0,5% y un 1% anual. En términos absolutos la pensión del Régimen General y Otros pasará de 67.420 ptas. en 1994 a 117.700 ptas. en el 2025. A su vez, el importe de los Autónomos, que fue de 46.570 ptas. en 1994, llegará a 74.450 ptas. en el último período. Como referencia, el monto de las pensiones de estos sectores se incrementó en un 2,87% y en un 0,93% anual entre 1983 y 1994, respectivamente.

En el Régimen Agrario por Cuenta Ajena el crecimiento esperado de la pensión media es de un 0,48% anual, tasa que fue de un 0,97% en los años previos. Esta pensión será de 55.040 ptas. en el 2025 frente a 47.400 que registró en 1994. Por su parte, en el sector que cotiza por Cuenta Propia, la pensión tendrá un aumento medio de un 0,27% al año frente al 0,57% histórico. De 45.070 ptas. en 1994 subirá a 48.900 ptas. en el 2025. Por último, las pensiones de los Empleados del Hogar crecerán en un 0,15% anual en circunstancias que antes lo hicieron en un 0,1% por año. De esta manera esta pensión será de 47.350 ptas. en el último año respecto a 45.170 ptas. que fue en 1994. Los datos se reflejan en el gráfico 39[83].

---

[83] Como se ha mencionado, el estudio de J. A. Herce (FEDEA) agrupa los regímenes con distinto criterio que este informe, y además incluye las pensiones de contingencias laborales. No obstante, se presentan comparaciones tomando la pensión media de 1995 y la variación real entre 1996 y el 2025 :

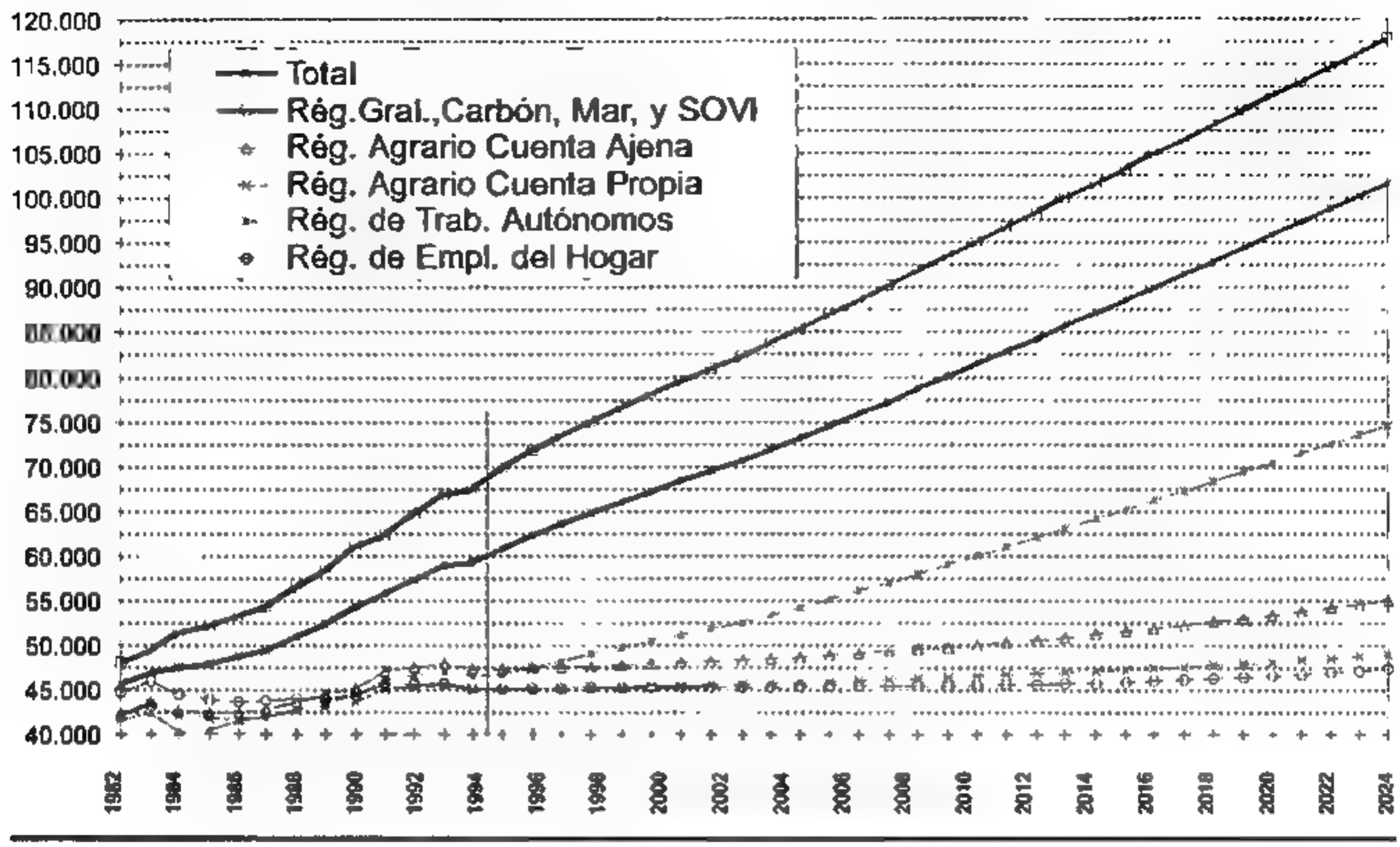
Régimen	Importe en 1995		% de crecimiento 1996-2025		
	FEDEA	ICPR			
	(Ptas. 95)	(Ptas. 94)	FEDEA	ICPR	
General	75.099	69.784	1,05 %	1,76 %	(ICPR incl. Carbón, Mar y SOVI)
Especiales	49.031	46.091	1,20 %	1,14 %	(ICPR : Agrario, Hogar y Autón)
Total	62 495	60.829	1,24 %	1,72 %	

Los otros informes no presentan datos sobre el importe de pensiones por regímenes.

Gráfico 39

IMPORTE PROMEDIO DE PENSIONES POR REGIMEN (PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

Se destaca en el gráfico el importante crecimiento que ha tenido la pensión media del Régimen General y Otros, evolución que la ha llevado a distanciarse en forma apreciable de los beneficios que pagan los demás regímenes. Como se ha dicho, esta trayectoria responde al aumento de los sueldos imponibles, los que también se han distanciado entre el Régimen General y Otros respecto de las bases de cotización de los demás sectores, por lo general el mínimo imponible. Según los antecedentes disponibles y supuestos usados, se espera que, en el futuro, el Régimen de los Trabajadores Autónomos cotice sobre un sueldo real, a diferencia de lo que sucedía en el pasado cuando se imponía sobre el mínimo legal. Por lo tanto, la pensión debería aumentar en consecuencia.

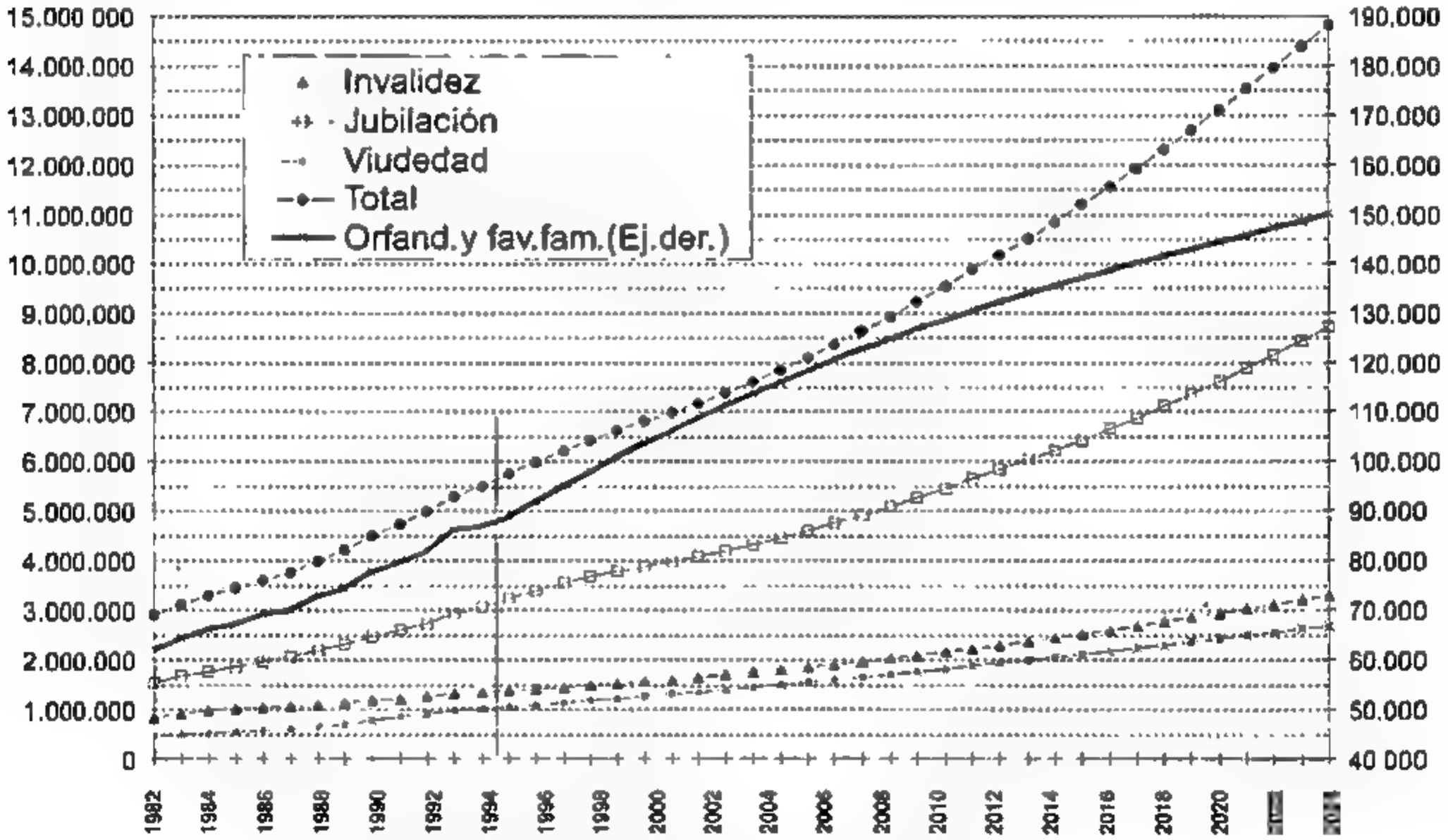
Gasto en pensiones

Con el número de pensiones y el importe medio de éstas se calcula el gasto en pensiones, resultados que se ilustran en lo que sigue. Del análisis del gasto en pensiones para las distintas clases se desprende que el de las jubilaciones aumentará en un 3,43% anual a contar desde 1995, tasa que fue de un 5,81% por año entre 1983 y 1994. En términos monetarios, el gasto en jubilaciones pasará de 3,06 billones de pesetas en 1994 a 8,7 billones de ptas. en el 2025[81]. Gráfico 40.

Gráfico 40

GASTO EN PENSIONES POR CLASE (MILL. PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995.
Gasto Pens. Año(t) = Gst. Pens. (t–1) + N.° Altas Inic.(t) × Importe Prom. Altas(t) – N.° Bajas(t) × Imp. Prom. Bajas(t)

[81] El informe de J. Barea (Fundación BBV) sólo entrega gastos de pensiones para las jubilaciones (clase en la que no existen pensiones de origen laboral), las que se comparan a continuación, en billones de pesetas:

Año	1993	2000	2005	2020
J. Barea (en ptas. 93)	2,79	3,65	4,10	5,83
ICPR (en ptas. 94)	2,93	3,89	4,45	7,35

Por su parte, el gasto en pensiones de invalidez se incrementará en un 2,95% por año frente a un aumento histórico de un 4,14% anual. Por esta causa el gasto crecerá desde 1,34 billones de ptas. en 1994 a 3,29 billones de ptas. en el 2025. A su vez, el costo total anual de las pensiones de viudedad crecerá a razón de un 3,2% al año, tasa considerablemente menor que la registrada en los años previos, que fue de un 6,8% al año. Sin duda, influye en este alto crecimiento histórico el significativo incremento de la pensión media que se registró en el período. En 1994, el gasto en pensiones de viudedad fue de 1,01 billones de ptas., variable que se espera sea de 2,67 billones de ptas. en el 2025. Por último, el gasto en pensiones de orfandad, favor familiar y otras subirá en un 1,77% por año mientras que antes lo hizo en un 2,87% anual. En términos absolutos pasará de 87,1 M. de Mill. de pesetas en 1994 a 150,1 M.Mill. ptas. en el último año.

Con los resultados descritos también se obtiene la distribución del gasto total en pensiones. El gasto de las jubilaciones aumentará su importancia al pasar de un 55,7% en 1994 hasta llegar a un 58,7% del total en el año 2025. Como contrapartida, los gastos en las demás pensiones disminuirán como porcentaje del total. En efecto, el gasto en pensiones de invalidez presentó un 24,4% en 1994 y será un 22,2% en el 2025. Por su parte, el peso relativo del gasto en pensiones de viudedad resulta más estable en la proyección, de un 18,3% en 1994 a un 18% en el último año. Para concluir, el gasto en las demás pensiones (orfandad, favor familiar y otras) presenta una clara tendencia a la baja como proporción del total, de un 1,6% en 1994 a un 1% en el 2025.

En síntesis, se proyecta que el gasto total en pensiones crezca en un 3,26% anual a contar de 1995, mientras que entre 1983 y 1994 lo hizo en un 5,48% por año. Todos estos crecimientos están expresados en moneda del mismo poder adquisitivo[85].

[85] La comparación del gasto total en pensiones con los demás estudios (que incluyen pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) se presenta a continuación, en billones de pesetas:

Año	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
MTSS (en Ptas. 94)	6,02	7,20	8,23	9,43	10,83	12,38	14,25
FEDEA (en Ptas. 95)	6,69	7,99	9,03	10,20	11,50	12,96	14,72
ICPR (en Ptas. 94)	5,74	6,81	7,83	9,23	10,85	12,70	14,81

Desde el punto de vista del gasto en pensiones por régimen, se obtuvo que dicha variable crecerá en un 3,72% anual en los próximos años (1995-2025) para el Régimen General y Otros, variable que aumentó en un 6,54% al año entre 1983 y 1994. Esto significa que de 3,85 billones de ptas. en 1994 se llegará a 11,94 billones de ptas. en el 2025. Para el Régimen Agrario por Cuenta Ajena se espera que el gasto total se mantenga relativamente cercano a los niveles actuales, con sólo un 0,29% anual de incremento por año, en circunstancias que en los pasados años (1983-1994) creció en un 2,77% al año. No obstante, dicho gasto se había estabilizado a contar desde principios de los 90, por lo que la tendencia proyectada es similar a la evolución más reciente. El gasto total fue de 447,1 M.Mill. ptas. en 1994 y se espera llegue a 490 M.Mill. ptas. en el 2025. En cambio, el gasto de las pensiones del sector que cotiza por Cuenta Propia disminuirá en forma clara en el futuro, a razón de un 1,38% al año, trayectoria que viene registrándose también en los últimos períodos. Entre 1983 y 1994 este gasto creció en un 1,96% anual. En términos absolutos, de 600 M.Mill. ptas. en 1994, bajará a 390,6 M.Mill. ptas. en el 2025.

Distinta es la evolución del gasto en pensiones del Régimen de Trabajadores Autónomos puesto que se incrementará en un 4,61% anual a partir de 1995, aumento inferior al histórico que fue de un 5,93% al año. Este sector implicará un costo de 1,89 billones de ptas. en el 2025 frente a 468,7 M.Mill. ptas. que registró en 1994. Por último, el gasto en pensiones del Régimen de los Empleados del Hogar mostrará una leve tendencia de disminución. En promedio, a partir de 1995 esta variable bajará en un 0,75% al año en circunstancias que entre 1983 y 1994 creció en un 6,05% anual. Sin embargo, se estima que llegará a un nivel máximo de gasto hacia fines de la presente década para comenzar a reducirse posteriormente. De 122,3 M.Mill. ptas. en 1994 se llega a 96,9 M.Mill. ptas. en el último año[86].

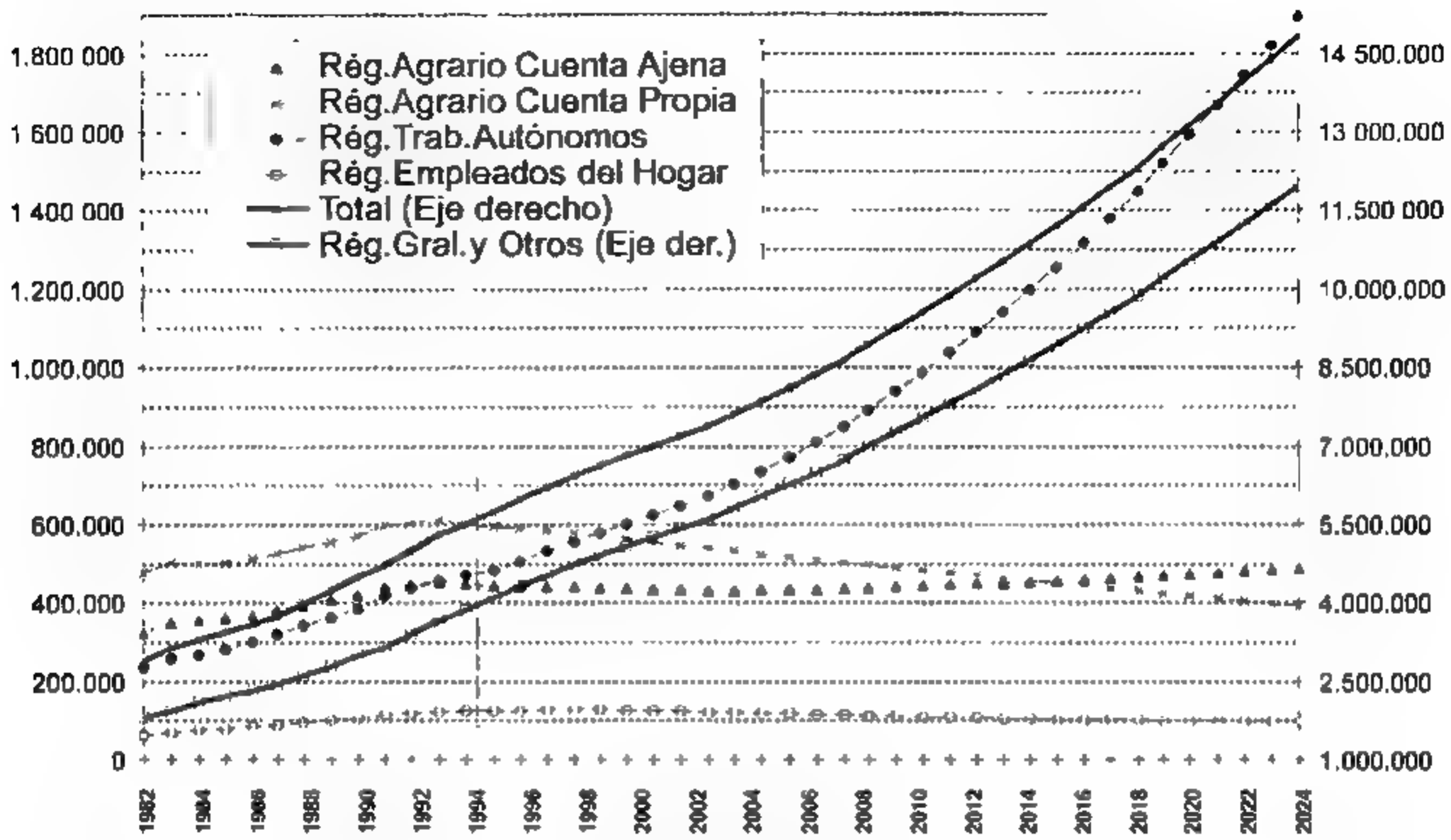
---

[86] Como referencia, se anotan las cifras de gastos en pensiones por regímenes de otros estudios en relación a éste haciendo notar, una vez más, que en este informe el Régimen General incluye los regímenes del Carbón, Mar y SOVI y

Gráfico 41

GASTO EN PENSIONES POR REGIMEN (MILL. PTAS. 94)

Excl. pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales



Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995.
Gasto Pens. Año(t) = Gst. Pens. (t-1) + N.° Altas Inic.(t) × Importe Prom. Altas(t) - N.° Bajas(t) × Imp. Prom. Bajas(t)

Respecto de la composición del gasto en pensiones por régimen, las proyecciones indican que el Régimen General y Otros mantendrá la tendencia creciente exhibida hasta ahora. De un 70,1% del gasto total en 1994 se prevé alcanzará un 80,6% en el año 2025. El Régimen Agrario por Cuenta Ajena aportó un 8,1% en 1994 y, se estima, representará un 3,3% en el 2025. Asi-

que, a su vez, los Regímenes Especiales sólo consideran el Agrario, del Hogar y Autónomos. En este análisis no se incluyen pensiones de riesgos laborales que sí se cubren en los demás estudios. Los gastos son en billones de pesetas'

Régimen General

Año	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Towers Perrin (en Ptas. 95)	4,22	5,01	5,42	5,55	5,55	5,40	5,20
FEDEA (en Ptas. 95)	4,24	5,35	6,23	7,17	8,15	9,21	10,49
ICPR (en Ptas. 94)	4,10	5,09	6,02	7,25	8,64	10,19	11,94

Regímenes Especiales

FEDEA (en Ptas. 95)	2,45	2,64	2,79	3,03	3,35	3,75	4,23
ICPR (en Ptas. 94)	1,65	1,72	1,81	1,98	2,21	2,51	2,87

mismo, el gasto del sector que cotiza por Cuenta Propia sumó un 10,9% en 1994 y será sólo un 2,6% en el último año. Si bien el gasto en pensiones de los trabajadores Autónomos se ha mantenido, en términos relativos, bastante estable en los últimos años, con un 8,5% del total en 1994, se proyecta que representará un 12,8% en el 2025, reflejo del crecimiento que se proyecta en el importe medio de dicho régimen y en el número de pensiones del mismo. Por último, el porcentaje de los Empleados del Hogar fue de un 2,2% en 1994 y llegará a ser un 0,7% del total en el 2025.

APENDICE ANEXO 1. EL MODELO

Tablas de los gráficos presentados

Gráfico 14

DEPENDENCIA DEMOGRAFICA DE LA POBLACION DE ESPAÑA

Año	Pobl.< 14 años+ Pobl.> 65 años/ Pobl. 15-64 años Dependencia total (%)	Pobl. mayor de 65 años/ Pobl. 15-64 años Dependencia de los mayores (%)	Pobl. menor de 14 años/ Pobl. 15-64 años. Dependencia de los jóvenes (%)
1985	54,1	18,5	35,6
1990	50,2	20,4	29,8
1995	46,9	22,3	24,6
2000	47,8	24,6	23,2
2005	49,8	25,5	24,3
2010	53,7	26,9	26,8
2015	56,3	28,5	27,8
2020	56,9	30,2	26,7
2025	57,4	33,1	24,3

Elaboración propia sobre la base en los datos del Instituto de Demografía 1991-2025. Datos 1984-1990 del INE

Gráfico 15

PROYECCION POBLACION ACTIVA / POBLACION TOTAL

Año	Población Activa / Población Total (%)	Pobl. Activa / Pobl.de 15 años y más (%)	Pobl. Activa / Pobl. de 15 a 64 (FEDEA) (%)	Pobl. Activa / Pobl. de 20 a 64 (MTSS) (%)
1985	34,69	45,11	53,46	61,64
1990	38,58	48,13	57,93	66,46
1995	39,60	47,60	58,20	66,01
2000	40,90	48,50	60,40	66,62
2005	41,50	49,60	62,20	67,46
2010	42,00	50,90	64,60	69,86
2015	41,20	50,10	64,30	70,11
2020	40,70	49,00	63,80	70,19
2025	40,30	47,70	63,50	70,46

Elaboración propia usando datos del INE 1984-1987, MTSS 1988-1994 y parciales 1995

Gráfico 16

TASA DE PARO, N.º DE EMPLEOS CREADOS Y VARIACION DEL EMPLEO

Año	N.º Neto de Empleos creados	Tasa de Paro sobre Poblac. Activa (%)	% de Variación N.º de Ocupados (%)
1985	52.200	21,99	0,50
1990	320.500	16,25	2,62
1995	256.719	23,12	2,19
2000	257.332	17,99	1,96
2005	115.799	16,83	0,83
2010	107.084	15,86	0,74
2015	26.518	13,98	0,18
2020	20.305	12,35	0,14
2025	44.844	9,85	0,30

Elaboración propia usando datos del MTSS (INE) 1988-1994 y del INE 1994-1987

Gráfico 27

PROYECCION AFILIADOS Y N.° TOTAL DE PENSIONES

Excluye afiliados desempleados y pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Año	Afiliados (Ocupados)	Total Pensiones	Afiliados / Pensiones
1982	10.806.430	4.529.817	2,39
1983	10.749.899	4.744.356	2,27
1984	10.359.200	4.952.345	2,09
1985	10.411.400	5.121.499	2,03
1986	10.961.200	5.266.553	2,08
1987	11.593.800	5.422.453	2,14
1988	11.772.700	5.588.849	2,11
1989	12.258.300	5.748.675	2,13
1990	12.578.800	5.899.449	2,13
1991	12.609.400	6.054.393	2,08
1992	12.366.300	6.212.855	1,99
1993	11.837.700	6.420.700	1,84
1994	11.730.300	6.615.214	1,77
1995	11.987.019	6.745.737	1,78
2000	13.360.142	7.235.312	1,85
2005	13.986.846	7.644.720	1,83
2010	14.522.658	8.236.250	1,76
2015	14.622.216	8.893.360	1,64
2020	14.668.688	9.613.953	1,53
2025	14.838.005	10.414.277	1,42

Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-1994 y parcial 1995

Gráfico 38

IMPORTE PROMEDIO POR CLASE DE PENSION (PESETAS DE 1994)
Excluye pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Año	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad y favor fam.	Total
1985	53.612	53.920	31.539	30.927	47.923
1990	57.792	62.253	37.723	32.588	54.322
1995	63.694	70.639	43.022	32.674	60.829
2000	68.240	79.849	46.622	36.984	67.217
2005	73.609	88.307	50.366	39.612	73.184
2010	79.985	97.521	54.423	41.207	80.030
2015	86.955	106.606	58.697	42.207	87.116
2020	94.380	115.379	63.056	42.858	94.362
2025	101.664	123.710	67.402	43.284	101.594

Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

Gráfico 39

IMPORTE PROMEDIO DE PENSIONES POR REGIMEN (Pesetas de 1994)
Excluye pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Año	Total	Rég.Gral., Carbón, Mar y SOVI	Régimen Agrario Cuenta Ajena	Régimen Agrario Cuenta Propia	Régimen de Trabajadores Autónomos	Régimen de Empleados del Hogar
1985	47.923	52.188	42.336	41.788	40.434	43.846
1990	54.322	61.135	45.122	43.581	44.374	44.347
1995	60.829	69.784	47.307	44.999	46.656	45.064
2000	67.217	78.060	47.914	45.381	50.397	45.260
2005	73.184	85.383	48.654	45.770	54.207	45.348
2010	80.030	93.449	49.759	46.350	58.960	45.437
2015	87.116	101.585	51.173	47.063	64.074	45.723
2020	94.362	109.732	52.946	47.917	69.342	46.344
2025	101.594	117.718	55.041	48.934	74.465	47.338

Elaboración propia usando datos del MTSS para el período 1982-agosto 1995

Gráfico 40

GASTO EN PENSIONES POR CLASE (Millones de Ptas. de 1994)
Excluye pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Año	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad y favor fam.	Total
1985	994.573	1.846.827	527.545	67.164	3.436.108
1990	1.175.251	2.458.237	775.427	77.679	4.486.595
1995	1.384.302	3.224.116	1.047.563	88.709	5.744.690
2000	1.559.947	3.890.721	1.254.455	103.616	6.808.738
2005	1.785.357	4.445.116	1.485.928	116.141	7.832.542
2010	2.082.955	5.266.841	1.751.503	126.734	9.228.033
2015	2.439.816	6.227.202	2.043.948	135.630	10.846.595
2020	2.850.653	7.353.920	2.352.930	143.121	12.700.624
2025	3.289.225	8.700.868	2.672.144	150.118	14.812.354

Elaboración propia usando datos del MTSS para el periodo 1982-agosto 1995

Gráfico 41

GASTO EN PENSIONES POR REGIMEN (Millones de Ptas. de 1994)
Excl.pensiones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Año	Régimen Agrario Cuenta Ajena	Régimen Agrario Cuenta Propia	Régimen de Trabajadores Autónomos	Régimen Empleadas del Hogar	Régimen General y Otros	Total
1985	360.657	502.778	280.775	79.616	2.212.282	3.436.108
1990	418.818	569.321	383.984	104.925	3.009.546	4.486.595
1995	443.550	594.284	483.849	123.579	4.099.428	5.744.690
2000	435.575	562.567	598.348	125.209	5.087.039	6.808.738
2005	431.943	522.597	734.571	118.792	6.024.640	7.832.542
2010	440.489	488.180	937.192	110.081	7.252.091	9.228.033
2015	454.076	454.800	1.196.647	103.678	8.637.394	10.846.595
2020	469.854	422.370	1.517.894	99.286	10.191.220	12.700.624
2025	489.663	390.637	1.894.067	96.884	11.941.103	14.812.354

Elaboración propia usando datos del MTSS para el periodo 1982-agosto 1995

Anexo 2 Veinte claves del éxito y una crisis desesperada *

Está ocurriendo en el mundo una verdadera revolución social. Podríamos decir, parafraseando a Carlos Marx, que el fantasma que recorre el mundo ya no es el del comunismo, sino el del fracaso de los sistemas estatales de pensiones. La «crisis desesperada» de la seguridad social se acerca a prácticamente todos los países e incluso comienza a asomarse en naciones tan prósperas como EE.UU. y Japón.

Sin embargo, la buena noticia es que América Latina ha sido un continente pionero en esta materia. Hace ya quince años Chile introdujo un nuevo concepto previsional, un sistema privado de cuentas de ahorro individuales, que está probando ser la alternativa eficaz para superar la crisis y crear un verdadero sistema de seguridad social. En los últimos dos años Perú, Argentina y Colombia han creado sistemas similares. Es posible que este año México, Bolivia y El Salvador también ingresen a este club. Se podría apostar a que casi todos los países de América Latina ingresarán al siglo XXI con la ventaja competitiva que les significará contar con un sistema de pensiones privado de capitalización individual.

Ha sido mi destino durante los últimos quince años recorrer el mundo cual misionero predicando las virtudes del modelo chileno de pensiones. Esta tarea la he asumido alegremente, pues siempre he creído que una buena idea hay que compartirla. Pero si bien esta idea es universal, ella debe apli-

* Este es el texto de la conferencia de José Piñera en el Congreso Iberoamericano que tuvo lugar en Santiago de Chile, para celebrar los quince años del sistema de pensiones chileno (1 al 3 de mayo, 1996).

carse de acuerdo a las condiciones propias de cada país. Sostengo que es conveniente mantener lo que es esencial de la idea del modelo chileno, pero adaptarlo a la realidad nacional, especialmente en la definición de la transición desde el sistema de reparto al de capitalización. De ahí que dondequiera que haya estado, siempre surge la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las claves del éxito del modelo chileno de pensiones?

Al celebrarse hoy quince años de funcionamiento del sistema de AFP es oportuno enumerar lo que creo han sido esos factores esenciales. Como ellos resultaron ser veinte, permítanme titular esta conferencia «Veinte claves del éxito y una crisis desesperada» en homenaje a mi poeta preferido, Pablo Neruda, quien llamó a uno de sus mejores libros, «Veinte Poemas de Amor y una Canción Desesperada».

1 Se comprendió cuál era la falla estructural del sistema de reparto y se resolvió el problema en su origen.

El sistema de pensiones de reparto, cuya idea la originó a fines del siglo XIX el canciller prusiano Bismark, es un sistema que tiene una falla estructural. El sistema está basado en una visión errada de la conducta humana. Al romper la relación que debe existir entre esfuerzo y recompensa, el sistema de reparto origina conductas que producen, tarde o temprano, graves consecuencias económicas y sociales. Por lo tanto, el problema sólo se corrige de raíz cuando se crea un sistema en el cual la pensión de cada persona resulta de su esfuerzo de ahorro durante la vida de trabajo. Esto además permite ampliar la cobertura del sistema a los trabajadores independientes que quieran participar en este mecanismo de ahorro para la vejez.

2 El sistema de capitalización individual reemplazó completamente al sistema de reparto.

Siempre existe la tentación de las soluciones mixtas, pues algunos suponen que, al introducir elementos de dos concepciones diferentes, obtienen lo mejor de ambas. Eso es un error. Generalmente la solución mixta es un engendro que al carecer de coherencia interna alimenta en su seno contradicciones que, tarde o temprano, ocasionan un grave daño. Si la capitalización es mejor que el reparto, ¿por qué mantener un beneficio universal entregado por el Estado y financiado con un impuesto a la contratación de mano de obra? Además, es muy posible que la coexistencia pacífica entre el reparto y la capitalización no sea posible pues le permite a sucesivos gobiernos mostrar sus preferencias por un sistema u otro.

3 El sistema es administrado por el sector privado.

En Singapur hay un sistema de capitalización individual único administrado por un «Central Provident Fund» que, en último término, es el Estado. Esta alternativa no sólo encierra el peligro del mal uso de los recursos, sino que es, a la larga, contradictorio con una sociedad libre. De ahí que un elemento inherente al modelo chileno es su administración por empresas privadas.

4 Las empresas privadas que operan el sistema de pensiones -las AFP- son de giro único.

No conviene confundir el producto del sistema, que es una pensión al final de la vida, con los otros productos que tiene el sistema financiero. No debe mezclarse la administración de un ahorro que es, en parte al menos, obligatorio y de largo plazo con la inversión de recursos que toleran niveles de riesgos superiores. En muchos países y por distintas razones económicas, los sistemas bancarios son oligopólicos y no es conveniente reproducir esa estructura en el manejo del sistema de pensiones. Entre las AFP y otras instituciones financieras debe haber relaciones contractuales, por ejemplo convenios de servicios que reduzcan los costos del sistema, pero se debe mantener la naturaleza única de su giro.

5 Los ahorros de los trabajadores reciben la rentabilidad de las inversiones.

Esto es necesario tanto por razones de seguridad como de estabilidad política del sistema. En efecto, si las AFP pactaran ex-ante una tasa de retorno con los trabajadores, ellas podrían quebrar si realizan malas inversiones poniendo en peligro estos ahorros. Al distinguir entre Administradora (la cual se financia con una comisión) y Fondo, se logra el objetivo. El Fondo de Pensiones puede tener oscilaciones de rentabilidad, pero en la medida que esté bien diversificado, esa variación tiene los límites propios de lo que son las rentabilidades nacionales o mundiales. Así un Fondo de Pensiones no puede quebrar, aunque sí la Administradora, involucrando en este caso sólo el capital del empresario privado. Por otra parte, al comprender los trabajadores que el valor de su cuenta de ahorro previsional depende de la buena marcha de las empresas y de la economía, se logra su adhesión al sistema de pensiones y se estimula un comportamiento cívico y social responsable.

6 Hay libre entrada de empresas del sector.

Las condiciones competitivas permiten optimizar la eficiencia en la oferta de cualquier bien o servicio. Además el sistema de capitalización individual es intensivo en el procesamiento de información, área en la cual están ocurriendo vertiginosos avances tecnológicos. La competencia, incluyendo tanto inversionistas nacionales como extranjeros, asegura que estos avances sean incorporados y que la consiguiente reducción de costos sea traspasada a los trabajadores a través de menores comisiones y mejor servicio.

7 El tamaño de cada AFP lo determina el mercado.

El mercado, y no límites arbitrarios impuestos por el gobierno, debe ser quien determine el éxito de cada AFP. Si hay una AFP que logre una fracción importante del mercado, esto ha sido resultado de una elección de los pro-

pios trabajadores y no porque alguna autoridad lo haya dispuesto. La existencia de deseconomías de escala ha impedido la monopolización del mercado.

8 No hay una AFP estatal.

No hay justificación teórica ni empírica alguna para que haya una AFP estatal. Si existe, se produce una competencia desleal con las AFP privadas, ya que en los hechos o en la percepción pública estas instituciones cuentan con el respaldo del Estado. Cuando ella existe, es posible que las comisiones que cobran las AFP incorporen el riesgo que ha introducido una AFP estatal, perjudicando en último término a los propios trabajadores.

9 El trabajador tiene libertad para elegir su AFP.

El sistema está basado en la capacidad de los trabajadores para tomar decisiones. Una de ellas es fundamental para la competencia, la libertad de elegir la AFP que le manejará su cuenta de ahorro individual. Hay países que no permiten libertad de elección, como Australia, que tiene un sistema privado, pero en el cual las personas deben afiliarse según el gremio al que pertenecen, lo cual crea clientes cautivos que no reciben ni el mejor servicio ni la mejor rentabilidad.

10 Las comisiones que cobran las AFP son libres.

Los precios son señales fundamentales en una economía libre. Por lo tanto, las comisiones -el precio de los servicios que entrega la AFP- deben ser determinadas por el mercado competitivo. En Chile, junto con la reforma de las pensiones, se fortaleció la ley antimonopolio con el objetivo de impedir la colusión entre empresas para fijar las comisiones. Las autoridades tienen el deber de asegurar las condiciones competitivas, pero no caer en la tentación de fijar los precios, con todas las distorsiones y presiones que ello genera.

11 La transición contempló la libertad para quedarse en el sistema de reparto o trasladarse al sistema de capitalización.

Uno de los elementos centrales por el cual el sistema chileno logró la confianza de los trabajadores, fue porque la definición de la transición respetó esta opción. Cuando se da esta libertad, a las autoridades les es más difícil cuantificar los aspectos fiscales de la transición, pero ella tiene un gran valor para las personas.

12 Existió un reconocimiento a los aportes hechos en el sistema de reparto para los que optaron por el nuevo sistema.

Ese reconocimiento puede darse de distintas maneras. En Chile se optó por una fórmula transparente y eficaz, aquella del Bono de Reconocimiento. Este reflejaba los beneficios ya ganados por el trabajador en el sistema de reparto. Esta compensación debe existir para no penalizar a las personas que ya han hecho aportes sustanciales en el sistema estatal y que prefieren que sus contribuciones futuras vayan a su cuenta de ahorro individual.

13 Los nuevos trabajadores entran al sistema de capitalización.

Los trabajadores que entran a la fuerza de trabajo por primera vez tienen que hacer sus aportes en el sistema de AFP, porque no es responsable mantener abierta la puerta de un sistema que no es viable en el largo plazo. Esta definición da una señal clara de que el sistema permanente será aquel de la capitalización individual.

14 Existe un organismo fiscalizador tecnificado.

Aun cuando el sistema es operado por empresas privadas en competencia, la naturaleza de estos ahorros, obligatorios y de largo plazo, requiere una

supervisión estatal rigurosa. Ella debe contar con los recursos necesarios, tanto humanos como financieros, para poder cumplir con su labor. En Chile incluso se creó un organismo nuevo, altamente profesional y despolitizado, para lograr estos objetivos. la Superintendencia de AFP.

15 La regulación del sistema ha sido crecientemente liberal.

Nuestro enfoque fue radical pero con una ejecución conservadora. Cambiar un sistema de reparto por uno de capitalización es una opción revolucionaria. Pero una vez establecida la capitalización, era prudente enfatizar fuertemente la seguridad del nuevo sistema mientras éste adquiría experiencia. Por eso, se pusieron estrictas reglas de elegibilidad y diversificación de las inversiones. Sin embargo, en la medida en que madura el sistema y la economía en que está inserto, ellas deben irse liberalizando. De otra manera, se consolidan mercados segmentados que dependen de decisiones de la autoridad.

16 La transparencia es total.

La confianza se gana con información plena. Los trabajadores tienen derecho a saber quiénes son los dueños de las AFP, en qué invierten los recursos, los niveles de comisiones, etc. Es importante esta transparencia que posibilita a los dirigentes sindicales asesorar a sus afiliados y a los analistas -consultores, clasificadores de riesgo, instituciones financieras, etc.- para emitir opiniones sobre la calidad de las carteras de inversión. En Chile, la Superintendencia de AFP publica un informe mensual que contiene toda la información relevante del sistema, el cual es de conocimiento público. Además, las AFP están obligadas a proporcionar información periódica a sus afiliados acerca del estado de sus cuentas.

17 La reforma de las pensiones fue parte de un esfuerzo integral de liberalización de la economía y la sociedad.

La capitalización individual funciona muchísimo mejor si, al mismo tiempo, opera en una economía abierta y con mercados libres. Ella permite que las empresas nacionales, representadas en la cartera de los Fondos, operen con la flexibilidad necesaria para maximizar su eficiencia. La apertura del mercado de capitales, aunque sea parcial, le permite a las AFP aprovechar las oportunidades de inversión que se ofrecen en el exterior. La libertad de importar bienes permite la llegada de la tecnología de información requerida en la provisión del servicio. Sólo en una economía de libre mercado el sistema de capitalización puede mostrar todo su potencial.

18 La reforma fue precedida por un gran esfuerzo comunicacional.

Una reforma de esta naturaleza afecta la vida de una gran mayoría de los trabajadores. Se trata, inicialmente, de un sistema que aún no opera, y que es revolucionario. Es inevitable que exista incertidumbre e inquietud. Las autoridades tienen el deber de explicar el sistema en términos simples pero al mismo tiempo veraces. Una vez operando, la función informativa es asumida naturalmente por las AFP, sus asociaciones y los medios de comunicación. Sin embargo, en la etapa inicial, el esfuerzo educativo y comunicacional es muy importante y recae sobre quienes impulsan la reforma.

19 La meta fue lograr el sistema óptimo.

Para ello se requiere que la reforma tenga un liderazgo. No se puede diseñar una reforma de este tipo basándose en encuestas. Cuando se tiene una cuota de poder, lo responsable es utilizarlo proponiendo las soluciones que verdaderamente resuelven los problemas, y no fórmulas basadas en un consenso artificial que diluyen la reforma óptima. El verdadero líder es aquel que actúa según lo que es correcto para el país, aun cuando ello sea impopular en el corto plazo.

20 Nos hemos mantenido en un estado de «eterna vigilancia».

De este concepto nos habló Thomas Jefferson hace doscientos años. Todo gobierno va a tener en su interior personas, partidos, corrientes de opinión, grupos de intereses especiales, que van a querer torcer el sistema en su beneficio y en desmedro del resto. El ciudadano jamás debe descuidarse frente al Estado. Debe mantenerse atento y sus líderes deben estar continuamente defendiendo los principios centrales del sistema, criticando cualquier propuesta que vaya en la dirección contraria, y manteniendo el esfuerzo educativo y comunicacional.

El sistema chileno de pensiones es mucho más que una manera de generar buenos ingresos para los jubilados, crear ahorro para la economía o estimular el crecimiento económico. En último término, es un acto de fe en la libertad de los individuos y en las maravillas que los individuos pueden hacer cuando son libres.

.

Bibliografía

1. Anfosso, S. y Trigo, J.: «Expectativas de viabilidad del Estado de Bienestar». Artículo en *El Estado de Bienestar Sostenible.* Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1996.

2. Fundación Argentaria: *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza.* Volumen IV. Mercado de trabajo y desigualdad. Madrid, 1993.

3. Bernaldo de Quirós, L.: «Pedir lo imposible». Revista *Dinero*, 594: 20 al 26 de febrero de 1995.

4. Bernaldo de Quirós, L.: *La imprescindible reforma del gasto social.* (mimeo).

5. Bernaldo de Quirós, L.: «Retos del sistema actual de Seguridad Social». Artículo en *El Estado de Bienestar Sostenible.* Ediciones Gestión 2000. Barcelona, 1996.

6. Banco Bilbao Vizcaya: Servicio de Estudios, *El futuro de las pensiones.* Julio, 1994.

7. Banco de España: *Boletines Estadísticos.*

8. Banco de España: *Cuentas financieras de la economía española 1983-1992 y 1985-1994.*

9. Banco Mundial: *Envejecimiento sin crisis.* Políticas para la protección de ancianos y la promoción del crecimiento. Washington D.C., 1994.

10. Barea, J. y Fernández, M.: «Evolución demográfica y gasto en protección social en España». *Revista de Estudios Económicos,* N.º 1 y 2, 1994.

11. Barea, J. *et. al.: El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad.* II Premio Círculo de Empresarios. Madrid, enero de 1995.

12. Barea, J. y Piñera, J.: *Los sistemas de pensiones: un reto al final del siglo.* Conferencias pronunciadas con motivo de la Junta General de Elkargi, Sociedad de Garantía Recíproca. San Sebastián, junio, 1995.

13. Barea, J. y Dizy, M.ª Dolores: *¿Está el Estado español en quiebra?* Ediciones Encuentro. Junio, 1995.

14. Barea, J. y González-Páramo, J.M. (directores): *Pensiones y prestaciones por desempleo.* Fundación BBV. Marzo, 1996.

15. Bolsa de Madrid: *Informes del Mercado y Revistas Bolsa de Madrid.*

16. Circulo de empresarios: *Política económica española: ¿Qué hemos aprendido tras diez años de integración europea?* Madrid, diciembre, 1995.

17. Círculo de Empresarios: *La reforma del mercado de trabajo.* Madrid. Julio 28, 1993.

18. Círculo de Empresarios: *Presupuesto 1995: Más inercias que reformas.* Madrid. Octubre 20, 1994.

19. Congreso de los Diputados: *Proyecto de Informe elaborado por la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse.* N.° expte. 154/4. (Informe «Pacto de Toledo»). Incluye apéndice con cuadros estadísticos.

20. Dinero (revista): «Cómo salvar el sistema público de pensiones». Artículo publicado en el N.° 594, 20 al 26 de febrero de 1995.

21. Economistas (Revista del Colegio de Economistas de Madrid): «Las Pensiones en España». Incluye siete artículos de i) Domingo Solans, E. ii) Durán Heras, A. iii) Martín-Guzmán, P., Bellido Ortega, N. y Jano Salagre, D. iv) Sosvilla Rivero, S. v) Herce, J. A. (coordinador), vi) Pérez-Díaz, V., Chuliá, E. y Alvarez-Miranda, B. y vii) Herce, J. A. y Pérez-Díaz, V. Número 68. Año XIII. 1995.

22. El Nuevo lunes (reportaje especial): «Fondos y Planes de Pensiones». Publicado en el ejemplar del 19 al 15 de diciembre de 1994.

23. El País: «Una década de números rojos (Empresas públicas)». Artículo de la sección Economía, miércoles 25 de enero de 1995.

24. Eurostat: «La población en el mercado de trabajo». Anuario 1995.

25. Feito, J. L.: *Comentarios al Proyecto de Informe de la Ponencia para el análisis y reforma del Sistema de Seguridad Social.* 2 de marzo, 1995.

26. Gómez Sala, J. S.: *El gasto público en pensiones en los principales países de la OCDE: Sus efectos sobre la oferta de trabajo.* Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público. Fundación BBV. Junio, 1992.

27. Herce, J. A.: *Consecuencias socio-económicas de las tendencias demográficas españolas.* Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Documento de Trabajo 94-17. Diciembre, 1994.

28. HERCE, J. A.: *Las pensiones públicas en España: Perspectivas y posibilidades de reforma.* FEDEA. Documento de Trabajo 95-03. Febrero, 1995.

29. HERCE, J. A. y PÉREZ-DÍAZ, V. (directores): *La Reforma del sistema público de pensiones en España.* Colección Estudios e Informes N.° 4. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, «La Caixa». Barcelona, diciembre, 1995.

30. HERCE, J. A.: *Análisis comparativo de los estudios del M.° de Trabajo y de FEDEA-ASP sobre el sistema de pensiones español.* FEDEA. Colección Textos Express 96-01. Enero, 1996.

31. HIDALGO, D.: *El futuro de España.* Taurus, Madrid, 1996.

32. HUERTA DE SOTO, J.: *Viabilidad del sistema de pensiones (La reforma de la Seguridad Social).* Cuaderno N.° 1. Fundación Concordia.

33. INSTITUTO DE DEMOGRAFÍA: *Proyección de la población española.* Madrid, marzo de 1994.

34. LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: «Texto Refundido». *Real Decreto Legislativo 1/1994.* Madrid, 20 de junio de 1994.

35. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1995.*

36. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1996, Informe Económico y Financiero.* Tomo I.

37. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Cifras y datos. Ejercicio 1991.* Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social. Subdirección General de Seguimiento Presupuestario.

38. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Seguridad Social. Liquidación de los ejercicios 1993 y 1994.* Secretaría General para la Seguridad Social. Dirección General de Planificación y Ordenación Económica de la Seguridad Social.

39. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Proyecto de presupuestos de la Seguridad Social. Cifras y datos. Ejercicio 1995.* Secretaría General para la Seguridad Social.

40. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Anuarios de Estadísticas Laborales* (Versiones de 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994). Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social. Dirección General de Informática y Estadística. Subdirección General de Estadística.

41. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Boletines de Estadísticas Laborales*. Dirección General de Informática y Estadística. Subdirección General de Estadística.

42. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Guía Laboral 1994*. Dirección General de Servicios. Subdirección General de Información Administrativa.

43. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio Económico Actuarial*. Secretaría General para la Seguridad Social. Noviembre, 1995.

44. OLLER, J. L.: *Política de reforma de los sistemas de pensiones*. FEDEA. Documento de Trabajo 95-17.

45. OCDE: *Estudios Económicos 1995/1996. España*. Enero, 1996.

46. PIÑERA, J.: *Sin miedo al futuro*. Noésis, Madrid, 1995.

47. RECARTE, A.: *La creación de las condiciones necesarias para que la industria sea más competitiva y cree más empleo*. (mimeo) Noviembre, 1994.

48. RECARTE, A.: *Los determinantes de la inversión: El desempleo*. (mimeo)

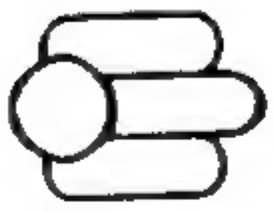
49. TOWERS PERRIN: *Análisis de los sistemas de pensiones*. Informe preparado para la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO). Madrid, diciembre, 1995.

50. TRIGO, J.: *Paro y Empleo*. Societat d'Estudis Econòmics. DT-SEE 94-01.

51. TRIGO, J.: *Actividad económica en España: Trayectoria y posibilidades*. Societat d'Estudis Econòmics. DT-SEE 93-03.

52. TRIGO, J.: *Economía y empresa en España*. Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1994.

53. VELARDE FUERTES, J.: *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1990.



CIRCULO DE EMPRESARIOS

Serrano 1, 4.º
Tel. 578 14 72
Fax 577 48 71
28001 Madrid - España